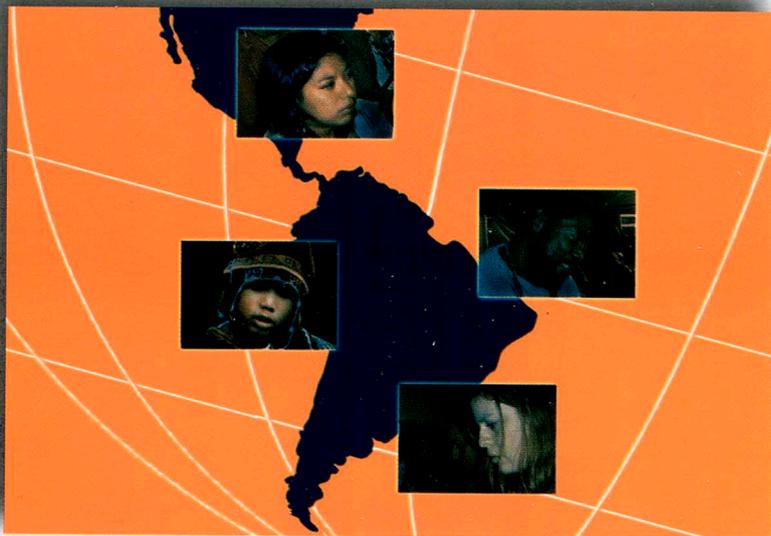


Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina



Samuel Lichtensztein
(compilador)

Biblioteca
Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

Biblioteca

NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE IZQUIERDA
EN AMÉRICA LATINA

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Raúl Arias Lovillo

Rector

Ricardo Corzo Ramírez

Secretario Académico

Víctor Aguilar Pizarro

Secretario de Administración y Finanzas

Joaquín Díez-Canedo Flores

Director General Editorial

Samuel Lichtensztein
(compilador)

**NUEVAS POLÍTICAS
ECONÓMICAS
DE IZQUIERDA EN AMÉRICA
LATINA**



Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial

Biblioteca
Universidad Veracruzana
Xalapa, Ver., México
2009

Diseño de portada: Lizeth Pedregal, a partir de propuesta del compilador.

Clasificación LC: HC125 N826
Clasif. Dewey: 338.98
Título: Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina / Samuel Lichtensztejn (compilador).
Edición: 1a ed.
Pie de imprenta: Xalapa, Ver., México : Universidad Veracruzana, 2009.
Descripción física: 176 p. il. ; 21 cm.
Serie: (Biblioteca)
Nota general: Ponencias presentadas en un seminario llevado a cabo en Xalapa, Ver., del 7 al 10 de abril de 2008 con la participación de economistas de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Uruguay.
Nota bibliografía: Incluye bibliografías.
ISBN: 9786077605096
Materias: América Latina--Política económica--Estudio de casos--Congresos América Latina--Política y gobierno--Siglo XXI--Congresos.
Autor secundario: Lichtensztejn, Samuel, comp.

DGBUV 2007/66

Primera edición, 13 de marzo de 2009

© Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial
Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz
Apartado postal 97, C. P. 91000
diredit@uv.mx
Tel/fax (228) 818 59 80, 818 13 88

ISBN: 978-607-7605-09-6

Impreso en México
Printed in Mexico

PRÓLOGO

Este libro es el resultado de una convocatoria a economistas reconocidos de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Uruguay, a efecto de reflexionar sobre los lineamientos de política económica que caracterizan a esos países.

El eje central de este espacio de reflexión latinoamericana, realizado a iniciativa del rector de la Universidad Veracruzana, Raúl Arias Lovillo, consistió en exponer los nuevos enfoques y medidas adoptadas en materia de política económica, en pos de superar las limitaciones y regresiones impuestas por una doctrina neoliberal, básicamente en las dos últimas décadas.

El libro recoge las ponencias presentadas, en el orden en que fueron expuestas en el Seminario llevado a cabo en Xalapa, Veracruz, del 7 al 10 de abril de 2008, realizado en el marco del Programa de Estudios sobre Integración y Desigualdad de América-Europa (PIDAE), para lo cual se contó con la valiosa colaboración de José Blanco Mejía. Agradecemos también el apoyo de Roberto de Lama Bianchini, Wendolí Carrillo Ovando y Carolina Fortuno, quienes prestaron su valioso apoyo para concretar esta publicación.

SAMUEL LICHTENSZTEJN
Compilador

MENSAJE CON MOTIVO DEL SEMINARIO SOBRE NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

*Raúl Ariás Lovillo**

La economía de América Latina vive momentos complejos y extremadamente heterogéneos, muchos de ellos necesitados de urgente resolución. La tendencia a la recesión de la economía estadounidense tendrá efectos sobre el subcontinente que aún están en debate y que vuelven más complejo nuestro presente y nuestro futuro previsible.

Entre los temas cuyo porvenir es de muchas maneras incierto está el del petróleo. Nuestro país no acaba de encontrar un cauce para su discusión objetiva sobre la base de una información compartida que permita construir acuerdos para un futuro que ya nos ha alcanzado.

Por más de tres décadas ha estado en debate el carácter de las políticas económicas que vienen aplicándose en la región en nuestros días. Las experiencias de los distintos países latinoamericanos son diversas. Todos tenemos que aprender de todos.

Hace tiempo que la economía del mundo se mueve en el marco de la sociedad del conocimiento y de la información. Esto obliga a nuestras universidades, particularmente a las universidades públicas de América Latina, a convertirse en una palanca de desarrollo, jugando un papel verdaderamente decisivo.

* Rector de la Universidad Veracruzana.

Sin investigación y sin conocimiento no hay futuro para nuestras economías. Lo saben bien los países desarrollados y también los subdesarrollados. El conocimiento, como sabemos, es el insumo fundamental de la producción de bienes y servicios del presente, y lo será aún más en los años por venir. Un futuro de desarrollo y de bienestar para la sociedad no se crea por sí solo; se contruye con la voluntad política de las sociedades y de sus gobiernos. En particular, los gobiernos están obligados a actuar y a aplicar políticas apoyadas en un conocimiento complejo y real. El futuro se construye ahora.

La planeación de la educación, especialmente de la educación superior, es siempre planeación del futuro. Se hace a partir de la investigación, de la distribución social del conocimiento y mediante la formación de los cuadros profesionales de alto nivel que serán requeridos por los sectores público, social y privado.

Por estas razones, la Universidad Veracruzana tiene el objetivo de ofrecer a la comunidad universitaria y a la sociedad mexicana en general un ámbito de conocimiento y debate sobre la cambiante realidad latinoamericana y sus implicaciones para México. Por ese motivo, ha abierto este espacio de reflexión sobre las experiencias latinoamericanas en materia de política económica, vistas desde ángulos diversos.

Sin duda, este importante seminario permitirá examinar con profundidad las nuevas pautas en materia de política económica que están transformando el estilo de desarrollo en esta región del continente, así como su articulación regional e internacional y la apertura de nuevas perspectivas para América Latina en el primer decenio del siglo XXI.

EL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA

David Ibarra

La globalización neoliberal es otra de las transformaciones del orden económico internacional que se expresan sucesivamente en el régimen colonial, el patrón oro, el acuerdo de Bretton Woods y la supresión actual de las fronteras comerciales. En todos esos distintos esquemas hay evidentemente relaciones de dominación entre los países centrales y la periferia, pero también hay acuerdos indispensables a la convivencia pacífica y al ordenamiento de las transacciones económicas entre naciones.

El neoliberalismo difícilmente podría dejar de imponer tales requisitos. Lo distintivo es que lo hace no sólo en el campo de las relaciones internacionales, sino también sobre la dirección y contenido de las políticas e instituciones internas. Por eso se integra en normas, reglas que auspician determinadas políticas públicas y eliminan los contenidos de otros modelos, inspiradas en planteamientos ideológicos racionalizadores. El establecimiento de esas normas y sus consecuencias justifica alteraciones profundas en la vida de los países, particularmente en la división del trabajo entre Estado y mercado, o entre los poderes de los gobiernos nacionales y los de la globalización. Por consiguiente, el neoliberalismo y la globalización postulan criterios que han de satisfacer los gobiernos –singularmente los del Tercer Mundo–, casi siempre con escasa o nula anuencia de los ciudadanos afectados.

En consecuencia, el postmodernismo neoliberal anuncia el fin de la historia, de los grandes relatos filosóficos y sus ideologías, e incluso la de Estado-nación, con sus responsabilidades sociales y sus empeños en cuidar del bien común, de la soberanía e identidad nacionales.¹ Y en cambio, sitúa la esperanza en la eficacia de mecanismos automatizados, fuera de la volición humana, como el mercado o el estado de derecho construido ex profeso en torno al propio canon neoliberal. Se trata de cumplir reglas, acompañadas de incentivos y castigos que supuestamente alejan a los ciudadanos de decisiones caprichosas y los encauzan a la optimización economicista de sus comportamientos, como si ahí se agotaran todos los propósitos humanos.

En términos propagandísticos, el neoliberalismo difundió en el Tercer Mundo la tesis esperanzadora de que el juego libre de los mercados clausuraría la brecha del atraso, al pasar no sólo por la apertura de fronteras, sino por la estabilización de precios y de las cuentas públicas. Con algún simplismo se postuló que el desarrollo exportador y la inversión extranjera erradicarían la pobreza crónica del subdesarrollo, mientras la difusión automática de las mejores tecnologías elevaría los estándares de vida, y los ciudadanos provistos de sistemas electorales transparentes se volcarían en favor de la orientación mercantil de las políticas públicas. De modo análogo se subrayó que los mercados abiertos y la transparencia en las transacciones del gobierno o de los particulares pondría fin a su búsqueda de rentas o privilegios inmerecidos, esto es, serviría de antídoto eficaz ante la corrupción.²

¹ Véanse Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*, H. Hamilton, Londres; Ohmae, H. 1997. *The End of the Nation-State*, Harper Collins; Schedler, H. 1997, *The End of Politics*, MacMillan, Londres.

² Véase Buchanan, J. 1980. "Rent-seeking and Profit Seeking", en *Toward a Theory of Rentseeking Sociely*, Texas University Press, Austin.

La utopía neoliberal

El neoliberalismo pugna por la reducción del intervencionismo estatal y del radio de acción de la política, porque crean interferencias contrarias a la libertad individual y son fuente de corrupción. En el orden nacional, el desiderátum se finca en lograr el funcionamiento automático de la economía y de los mercados, libres de toda distorsión gubernamental o de ciudadanos organizados colectivamente. Y en lo internacional se concibe a la globalización como el proceso de instaurar un orden cosmopolita, económicamente eficiente, también más allá de la política, como si ello fuese posible.

En síntesis, la utopía neoliberal exalta las virtudes abstractas de los mercados, de los premios a los más aptos, de la competitividad, de la eficiencia y de las ganancias, de los derechos de propiedad, de la libertad de contratación.³ Critica, en cambio, la intervención estatal y la propia política, calificándoles de perniciosas e ineficientes. Así se articulan las tesis y se prepara el salto a la idea de que los mercados constituyen el meollo de un sistema social óptimo, automático, garante del bienestar y de la prosperidad. Si a eso se añade el ingrediente de elecciones limpias, se tiene una combinación ideal de mercados libérrimos y democracia acotada a lo electoral, como canales de expresión y concreción de los valores supremos de las sociedades postmodernas. No importa que los procesos electorales más que servir para confrontar programas y pasar el poder a las mejores manos, sirvan para legitimar a quienes hacen la mejor representación de una realidad frecuentemente ima-

³ Véanse Nozick, R. 1974, *Anarchy, State and Utopia*, Basil & Blackwell, Oxford; Gray, J. 2000. *Las Dos Caras del Neoliberalismo*, Paidós, Madrid.

ginada, inexistente, a través de los medios masivos de comunicación.⁴

Hay, sin embargo, campos de excepción donde el intervencionismo estatal es visto con beneplácito por el neoliberalismo. Desde las elites empresariales y parte del mundo académico se organizan embates políticos y mediáticos al Estado, y en particular al estado benefactor. En las naciones en desarrollo se va más lejos, se alienta una especie de revolución institucional encaminada a dar permanencia al acomodo interno de los países frente a las exigencias del orden económico internacional y, en general, a la construcción del estado neoliberal de derecho. Al efecto, muchas funciones gubernamentales se trasladan ex profeso a instituciones supranacionales o al mercado, ensanchándose los derechos negativos de las personas mientras se angostan los derechos republicanos a participar en las decisiones de gobierno. Se invierte el concepto tradicional de la soberanía al dejar de concebirla en el sentido de condicionar los intereses foráneos a los propios, sino en el de amoldar las economías nacionales a los dictados del mercado global.

Paradójicamente, el neoliberalismo después de utilizar expedientes políticos casi siempre autoritarios, hasta lograr los cambios legales e institucionales que le diesen posición dominante en los países latinoamericanos, ahora abraza el ideal de un mundo sin política, observante escrupuloso del estado de derecho, compuesto por mercados abiertos y gobiernos acotados por el orden económico internacional. Sin duda la democracia quedaría huérfana sin el respaldo y la observancia de un estado de derecho. Pero éste último ha de surgir y ser expresión genuina de la voluntad

⁴ Ivan Ktastev hace un análisis semejante con relación a las transformaciones del socialismo al capitalismo de los países centro-europeos. (Véase Ktastev, I. 2004. "Democracy's Doubles", *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 2, pp. 52-62.)

ciudadana. Si sus normas nacen de la imposición autoritaria o de mecanismos legislativos excluyentes, formarán un pseudo-estado de derecho carente de legitimidad por violentar el principio básico de toda democracia: la soberanía popular.

Las consecuencias del neoliberalismo

Sea como sea, el acomodo neoliberal trastocó tanto el orden social interno de los países, como la autonomía estatal frente al exterior.⁵ En cuanto a lo primero, la supresión del proteccionismo, de la política industrial y otras formas de intervencionismo estatal, unida a las privatizaciones y la apertura de fronteras, alteró radicalmente la distribución de ingresos, las oportunidades de progreso y la propia estratificación social. De la estrategia de crecimiento hacia adentro se pasó a postular

⁵ Los rediseños institucionales consistieron por lo general en el transplante de sistemas foráneos: democracia liberal, mercados abiertos, derechos nítidos de propiedad, limitada intervención estatal, banca central autónoma, etc. Sin duda, se trata de instituciones importantes en un sistema civilizado de vida, como se concibe en la postmodernidad. Sin embargo, la imitación se llevó al extremo de centrarse en las formas, más que en las funciones. Éstas últimas pueden llevarse a cabo de distintas maneras, preferiblemente con las que hagan menos violencia a la historia de cada país. Al propio tiempo se olvidó el largo proceso evolutivo que toma lograr la aceptación social y la consolidación de las nuevas instituciones. Entre 1982 y 2006, más de 50% del articulado constitucional –fuente principalísima del marco institucional– debió modificarse a fin de abrir cabida formal a la reforma neoliberal de México. (Véanse Rodrik, D. 2003. *Growth Strategies*, NBER, Working Paper 10050; Rodrik, D. et al. 2002. *The Primacy of Institutions over Geography and Integration on Economic Development*, NBER, Paper núm. 9305, Washington; Chang, H. 2004. *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, India; Ibarra, D. 2005. *Reforma e Instituciones*, mimeog., México; Ibarra D. 2005. “Estado de Derecho, Constitución e Instituciones”, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, t. LV, núm. 243).

a las exportaciones como la vía del progreso; la estabilidad de precios y los presupuestos equilibrados llenaron el lugar ocupado anteriormente por las metas de crecimiento del empleo; el Estado cedió los mandos al mercado para fijar la dirección y los resultados del manejo socioeconómico.

En el dominio de la política, los cambios fueron por igual pronunciados: el nacionalismo es suplantado por una especie de cosmopolitismo mal entendido; se disuelven parcialmente las soberanías de los estados y las identidades nacionales; el presidencialismo autoritario y el corporativismo son sustituidos por un régimen de división de poderes, juego de partidos y sistemas electorales más transparentes. Como consecuencia, cambian mucho los valores, los intereses, las instituciones, la composición de las élites y, desde luego, la distribución de las rentas.

En cuanto a la segunda vertiente, la apertura de fronteras y la supresión de trabas a la inversión extranjera, cambiaron radicalmente las libertades nacionales frente al exterior. Antes el ajuste de las cuentas externas cuidaba del crecimiento y del empleo internos, restringiendo cuando era necesario las importaciones por la vía de acentuar las medidas proteccionistas; hoy, los desajustes se corrigen comprimiendo también las importaciones, pero a través de un mecanismo radicalmente distinto: el de abatir el crecimiento y el empleo o acrecentar la dependencia con respecto a la inversión extranjera.⁶ De distinta manera, se reinstalan los mecanismos superados del acomodo internacional propio del patrón oro.⁷

⁶ Véanse Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, Washington; Ibarra, D. 2005. *Ensayos sobre Economía Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

⁷ Véase Ibarra, D. 2006. "El Péndulo Monetario", en *Reconfiguración Económica Internacional*, Facultad de Economía, UNAM, México.

Además, por sí mismos los mercados no distribuyen con mediana equidad los frutos de las redes productivas y comerciales del mundo. Hay grupos de empresas y países altamente favorecidos, incluidas naciones en desarrollo, que conviven con otras empobrecidas y atrasadas. La inserción de Taiwán, Corea, Vietnam, Irlanda o Finlandia a la globalización ha resultado extraordinariamente exitosa.⁸ La lección a desprender de esas experiencias es compleja. Por un lado, que globalización y neoliberalismo por más que hayan ido juntos no son la misma cosa, ni se reflejan respuestas nacionales idénticas. Por tanto, encarar la globalización puede hacerse de distintas maneras, por ejemplo, con mayor o menor intervención gubernamental o dejando todo, pasivamente, a las reacciones espontáneas del mercado. En América Latina, el insuficiente activismo exportador marca el retorno a la vieja especialización en la venta de artículos primarios –productos agropecuarios, minerales, energéticos, maquilas simples–, mientras se pierde terreno en la colocación de manufacturas o de servicios, donde se concentra el avance tecnológico del mundo.

Consecuencias puntuales del neoliberalismo

Entre 1975 y 2003, periodo típico del predominio neoliberal, la tasa de crecimiento per cápita mundial, aparte de polarizarse entre zonas prósperas y regiones rezagadas, cayó en promedio a más de la mitad, en relación al periodo 1950-1975.⁹ El desarro-

⁸ Véase CEPAL (varios números), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

⁹ Los defensores del neoliberalismo atribuyen ese hecho a la terminación de los impulsos asociados a la reconstrucción de las naciones devastadas por la Segunda Guerra Mundial. En contra, sus críticos aducen como factor favorecedor

lo no sólo se ha estrechado, sino se ha tornado más volátil, más propenso a contagios, más proclive a alargar los años depresivos y acortar los de bonanza. Al propio tiempo, se amplía la brecha del atraso de África y América Latina. Desde la década de los setenta, los países de la OCDE crecieron a un ritmo medio de 2% anual, mientras América Latina apenas lo hizo a 0.6% y los países africanos del Subsahara a -0.7%.

Otra consecuencia de la globalización y del neoliberalismo se refiere al ensanchamiento de la brecha entre los marginados y los pudientes a escala universal y de los países. En materia social, salvo excepciones, las políticas dejan de buscar la ampliación del mercado interno, el pleno empleo y la universalización de los accesos a los servicios públicos, como los de salud o educación. Y por otra parte, a través de la reforma de los sistemas de pensiones y la focalización de las erogaciones presupuestales, se busca descargar al fisco de obligaciones, transferir riesgos del Estado a las familias y multiplicar las oportunidades de negocios privados.

En casi todas las latitudes, incluidos los Estados Unidos, se observan magros avances para corregir la desigualdad y, en muchas, la pobreza se torna endémica.¹⁰ La debilidad de las organizaciones laborales, la falta de representatividad de los regímenes políticos, las presiones internacionales están en la raíz de los fenómenos de concentración del poder económico y político. La caída de la participación de los salarios en el ingreso mundial obedece, por un lado, a la alta movi-

del neoliberalismo el impacto del ascenso de China y la India en la economía mundial. Las cifras fueron tomadas de Maddison, A. 2003. *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE, París. Véase además, Wade, R. 1990. *Governing the Market*, Princeton University Press, New Jersey.

¹⁰ Véanse PNUD (varios números), Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York; CEPAL (varios números), Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile.

lidad geográfica del capital y a sus instituciones financieras de respaldo, frente al raquitismo político a escala global de las organizaciones laborales contrabalanceadoras. Y, del mismo modo, incide en la incorporación masiva de la fuerza de trabajo de China o la India al mercado globalizado.

Esos fenómenos han exacerbado las desigualdades del Primer Mundo y también las de economías de ingreso medio y de lento crecimiento, mientras favorecen a las poblaciones pobres de los países emergentes más dinámicos, aunque en éstas acentúen las disparidades distributivas. A su vez, el fraccionamiento de las políticas sociales en el ámbito de cada país reflejan imperfecciones de los sistemas democráticos al negar voz y participación efectiva a buena parte de las poblaciones nacionales. La abolición de fronteras está provocando una intensa transferencia de capacidades productivas de los países desarrollados y de desarrollo intermedio, hacia naciones de mano de obra barata y mercados amplios, lo que enrarece en éstos últimos los empleos industriales mejor remunerados y fuerzan la migración de la mano de obra al exterior o al sector de servicios, donde salarios y ascensos de la productividad son menores.

El paradigma en vigor conduce inevitablemente a la precarización de los derechos laborales. Según la OIT, en la región latinoamericana, dos de cada tres empleos creados en la década de los noventa correspondieron al sector informal; de cada 100 nuevos puestos de trabajo, 83 se localizaron en el sector de servicios, y 55% de las nuevas plazas de asalariados carecieron de protección social.¹¹

La descomposición del mercado laboral tiene necesario reflejo en la distribución regresiva del ingreso en el conjunto de países latinoamericanos. Durante el periodo 1990-2005, el

¹¹ Véase OIT. 2000. Panorama Laboral 2000 de América Latina y el Caribe, Lima, Perú.

producto real por habitante creció poco, a razón de 1.3% anual, pero las remuneraciones de los asalariados se expandieron aún menos, a 0.6% por año. A escala universal los costos de los acomodos del neoliberalismo se han puesto sobre los hombros de los trabajadores, las mujeres y los marginados. Los pactos sociales se angostan o se convierten en letra muerta. Los sindicatos se debilitan, su membresía disminuye, muchos son presa de la corrupción. En términos económicos y políticos se insiste y logra la instauración de políticas de desregulación y flexibilización de las normas protectoras del trabajo, sin ofrecer casi nada a cambio por la supresión de derechos adquiridos.

Las reacciones al neoliberalismo

Como reacción natural, desde los inicios de la utopía neoliberal aparecieron resistencias y trastornos políticos de envergadura, manifiestos claramente en los movimientos guerrilleros latinoamericanos. A lo largo de la región se siguen multiplicando desarreglos sociales recurrentes –sea criminalidad, narcotráfico o la simple falta de representatividad de los partidos políticos–, no ajenos a la pasividad de los gobiernos en atacar sus raíces. El cambio democrático sigue plagado de problemas todavía insolutos en muchos países.

La prelación otorgada a crear las instituciones de mercado sobre las de la democracia sustantiva, conforme a las estipulaciones del Consenso de Washington, ha creado serios desequilibrios en la vida social de la región. En esencia, las decisiones fundamentales de las estrategias económicas y sociales han debido quedar casi excluidas de las decisiones integradoras de los poderes ejecutivo y legislativo. De aquí la raíz de las crisis repetitivas de los partidos políticos latinoamericanos y de su escasa representatividad. La democracia electoral exige el for-

talecimiento de los alcances del juego de partidos; paradójicamente, sin embargo, se les ponen trabas para que aborden el debate de los temas socio-económicos fundamentales.

Se ha producido una suerte de estratificación que lesiona a muchos y beneficia a pocos. La democracia, al desterrar el autoritarismo latinoamericano, no llegó con la bandera de la igualdad, sino marcó el triunfo de elites nacionales excluyentes, aliadas a empresas y grupos foráneos. La asociación entre el neoliberalismo y los valores de la democracia se muestra, por tanto, como una relación frágil, frecuentemente encontrada. Los desequilibrios entre la reforma económica y la política dan origen a una transición inacabable en que siempre quedan cabos sueltos, fuente de renovado descontento social.

No hay todavía crisis de la democracia, aunque sí erosión de los sistemas políticos instaurados en el último cuarto del siglo pasado. De un lado, el reconocimiento de los costos adaptativos a los profundos cambios emprendidos hace conservar algún optimismo en los resultados finales del proceso. Por otro, no se han borrado por entero las largas tradiciones autoritarias de la región. En consecuencia, los ciudadanos difícilmente abrigaron esperanzas desmedidas en que el milagro democrático aportaría, de golpe, voz e influencia a los numerosos grupos excluidos o repartiría prosperidad a todos. Sin embargo, al ahondarse la brecha entre los méritos publicitados de la reforma y la marcha de las realidades, se comienzan a percibir signos de descontento, así como riesgos de que la transición política y económica revierta a un autoritarismo franco o conduzca a un autoritarismo blando, pero no por eso menos dispuesto a determinar sin consultar las orientaciones básicas de las políticas públicas.

Hay fatiga con la politiquería de una transición interminable que vacía paulatinamente de contenido legitimador a la democracia. De modo consciente o inconsciente, muchas

respuestas ciudadanas se enderezan a recobrar la supremacía de la política sobre los dictados de una economía sorda a las demandas sociales. El conflicto ya no es propiamente entre derechas e izquierdas, sino entre la defensa a ultranza de un estado de derecho —construido ademocráticamente— por el conservadurismo neoliberal y el rechazo popular a muchas elites en los gobiernos, inmunes al escrutinio ciudadano sobre su modo de fijar las prelacións públicas. Dicho de otra manera, las tensiones políticas frecuentemente oscilan entre la desconfianza de los grupos dominantes en cuanto a que la democracia conduzca a una suerte de populismo irrefrenable, y la desconfianza ciudadana hacia elites sólo en apariencia democráticas, pero frecuentemente distorsionadoras de la realidad social y defensoras de privilegios inaceptables.

En tal situación, países y gobiernos comienzan a corregir rasgos del orden neoliberal, en el intento de recobrar la autonomía que les permita atender las presiones ciudadanas en ascenso. Sin duda aquí existe la posibilidad de llevar el péndulo de la radicalización política demasiado lejos. En realidad hay un doble riesgo en las imperfectas democracias latinoamericanas: el de derivar hacia autocracias populistas, sólo en apariencia más sensibles a las demandas sociales o ir hacia democracias administradas, sea por la vía de la manipulación o de la represión, como ya viene ocurriendo en algunos países. En ambos extremos se haría nugatorio el pluralismo de valores e intereses del genuino juego democrático.

En sentido positivo vale constatar que los países en desarrollo más exitosos en la globalización son aquéllos que impulsan políticas industriales, auspician el fomento estatal al desarrollo, acentúan el control nacional sobre los recursos estratégicos (energéticos, por ejemplo), regulan cuidadosamente a la inversión extranjera y, sobre todo,

fortalecen las instituciones de seguridad social y la participación ciudadana en las decisiones colectivas. Es decir, los que anteponen o equilibran mejor los intereses nacionales frente a los del orden económico internacional y los que mejor se apartan de la pureza dogmática neoliberal.

América Latina comienza a recorrer ese camino. Las políticas emancipadoras que difícilmente toman cuerpo, son respuestas si se quiere tardías, pero necesarias frente a las promesas fallidas del neoliberalismo, singularmente en los países que más se apegaron a los términos del Consenso de Washington. Por fortuna ya pasa de moda el confundir lo actual, lo innovador, lo moderno, con modos retrógrados de acción que alguna vez fue necesario desterrar de nuestra historia.

Se trata de esfuerzos esperanzadores por alterar la dirección de las acciones gubernamentales e incluso de contribuir a corregir tendencias y desequilibrios de alcance universal. Hasta muy recientemente, la integración de redes transnacionales de producción e intercambio, la formación de mercados de dimensión mundial y la multiplicación de los bienes de consumo, fueron los objetivos principales y casi únicos de la inversión y de una investigación tecnológica crecientemente privatizadas. En contraste, se solía otorgar prelación menor a los más significativos problemas de la humanidad: el hambre y la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia, el abasto de energía limpia, la contención de la destrucción ecológica.

Reflexiones finales

La utopía neoliberal representa el intento más general y decidido por echar el reloj político atrás, suplantar el viejo programa humanista de la Ilustración o los impulsos progre-

sistas nacionales, hacer a un lado las responsabilidades del Estado o de la democracia entendida en sentido republicano. Aun así, sus tesis se diseminan con extraordinaria rapidez en el mundo si se le compara con cualquier otra experiencia análoga. Crisis, premura y presiones internacionales sin cuento, al menos en América Latina y África, llevan a los países a liberar los mercados, reducir el papel del Estado, asimilar desigualdades sociales insospechadas, trastocar el orden, las jerarquías y las prelacións nacionales; en una palabra, a limitar las opciones a la acción colectiva. Más aún, las tesis neoliberales representan un cambio radical, frecuentemente irrealista, en la manera de visualizar los problemas del desarrollo y las explicaciones justificatorias de las políticas a instrumentar.¹²

Buena parte de las mudanzas implantadas son fruto de un intervencionismo decidido que, una vez afianzado, se quiere mantener sin alteración alguna. Por eso, hoy se ve peligroso dar rienda suelta al juego de la política y se precisa acotar la esfera democrática del espacio público. El alcance de las estrategias económicas y sociales más que en la participación ciudadana abierta, se convierte en cenáculos cerrados, sujetos a las orientaciones y a las restricciones impuestas por el canon neoliberal y las instituciones internacionales. A la democracia apenas se le ofrece alguna limpieza electoral y alternancia política como medios de atender el descontento nacido del nuevo orden económico, de sus disparidades distributivas y de la debacle institucional posmoderna. A la política se le asigna el limitadísimo papel de compensar, hasta donde sea posible, los costos sociales de las reformas neoliberales, ofreciendo no soluciones sino, como se dijo, la simple alternancia en el poder.

¹² Véase Gore, Ch. 2000. "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", *World Development*, vol. 28, núm. 5, pp. 789-804.

El arrinconamiento neoliberal de la política y del debate democrático es la otra cara del intento de minimizar el Estado-nación con la transferencia de funciones al mercado interno o al internacional y con sus significativas restricciones a los derechos colectivos.¹³ Tales hechos concentran privilegios e ingresos, excluyen la voz de las mayorías en las decisiones y fuerzan la transformación conservadora del propio Estado al ponerlo más y más al servicio de objetivos elitistas, propios o foráneos. Formalmente, nuestros países son democráticos, pero con una democracia sin opciones reales significativas.

Como se dijo, los grupos dominantes en América Latina y muchos de sus gobiernos suelen defender a ultranza estados de derecho diseñados *ad hoc* o en acuerdos cupulares excluyentes. Y al mismo tiempo repudian o critican como populismo inaceptable las garantías sociales modernas como el seguro de desempleo, el acceso generalizado a los servicios de salud, el ingreso mínimo garantizado, por considerarlos enemigos de la competitividad, de la disciplina del trabajo o mecanismos reductores de las utilidades invertibles.

Una característica más de la acción neoliberal consiste en dar rienda suelta a la difusión de visiones ideológicas falseadoras de la realidad o de la historia. Todos los males económicos y sociales, como es el caso de México, se atribuyen a errores de los gobiernos anteriores a la reforma neoliberal, no obstante que los contradiga la comparación de las tasas de crecimiento o de empleo y el debilitamiento de múltiples instituciones de protección social. La eficiencia del mercado y de las privatizaciones son artículos de fe, aunque las niegue el descenso general de la pro-

¹³ La automaticidad del mercado y del estado neoliberal de derecho casi hace desaparecer la acción independiente de los ciudadanos, sometidos a las exigencias de un sistema que casi todo lo subordina. (Véase N. Luhmann, *Sistemas sociales*, Anthropos, Barcelona, 1998.)

ductividad, las crisis y los rescates bancarios, o los fracasos de las privatizaciones. Se acusa a PEMEX y a su sindicato de haber creado un centro de ineficiencia y de corrupción –lo que lo hace privatizable– pese a que lo refuten sus enormes utilidades antes de impuestos y la transferencia íntegra de las rentas petroleras para que el fisco haga de México no un país de energía barata, sino un país de bajos impuestos. La retórica de la eficiencia del mercado sigue enmascarando la voluntad de poder del conservadurismo universal sumado al vernáculo.

El neoliberalismo se presenta como ruptura en el tiempo, como el inicio de una época radicalmente distinta a la organización social anterior: por tanto, proclama su autonomía respecto del pasado para ganar la libertad de construir nuevas formas de vida y nuevas instituciones, a la par de que rechaza la comparaciones históricas en alguna medida, porque no le favorecen. En cambio, postula una utopía universalista, aplicable a cualquier sociedad humana decidida a cerrar su pasado e inaugurar una época de renacimiento economicista. Como en el monoteísmo, no se admite, se descarta toda competencia doctrinaria. Ése es el sentido de la frase “el fin de la historia”, que anuncia el triunfo del capitalismo neoliberal sobre el socialismo y sobre cualquier otro régimen político en que pudiera pensarse.

Conclusiones

En las realidades latinoamericanas, la subordinación acrítica al nuevo orden internacional priva a los ciudadanos de la libertad republicana de decidir sus fines colectivos y a los Estados-nación de usar a plenitud su soberanía. En materia de macropolítica –con excepción de la limpieza electoral– se han impuesto criterios que angostan la posibilidad de generar soluciones o innovaciones propias.

Los habitantes de nuestros países sólo con grandes dificultades podrían librarse de la tiranía del consumismo y de la propaganda ideológica comercial y, del otro lado, de la marginación e inseguridad económicas. Las decisiones socioeconómicas fundamentales quedan en alto grado excluidas del escrutinio público. En particular, la política social se esteriliza en el esfuerzo focalizador, ahorrador del gasto público, pero incapaz de curar con mediana eficacia la marginación y el desempleo macroeconómico formal e informal. Como resultado, el sistema social camina por senderos alejados de la profundización de la democracia sustantiva.

La aceptación del paradigma neoliberal ha producido una disminución en el ritmo de desarrollo, desindustrialización y reversión de los procesos de absorción de los marginados, que todavía representan alrededor de 40% de la población latinoamericana. Más aún, cuando las economías crecen el ingreso se concentra. La macroeconomía en alta proporción se ha dejado librada al mercado, con evasión expresa o tácita de las responsabilidades estatales de ganar prosperidad y resguardar mínimos de justicia social. En cuanto a la microeconomía, poco a poco cobra carta de naturalización el criterio cortoplacista de los inversionistas institucionales del Primer Mundo –maximización del valor de las acciones en bolsa–, mientras se descuidan los apoyos a las pequeñas y medianas empresas, las inversiones de largo plazo y se permite la extranjerización de las mejores empresas públicas y privadas.

En suma, sea en materia política, institucional, social, macroeconómica o microeconómica, México y quizá buena parte de América Latina vienen cediendo al automatismo de los mercados y a los cerrojos del estado neoliberal de derecho, la facultad de determinar la evolución de los países y la suerte de las personas. La utopía neoliberal quisiera prescindir de la idea vertebral de la libertad humana: la capacidad individual y, sobre todo, colectiva de determinar, construir un mejor futuro

para todos. De facto, el neoliberalismo sustituye los dogmas del autoritarismo o de la religión por un dogma civil, más burdo o más sutil, pero ciertamente deshumanizado. Por tanto, habrá que sacar a la luz, más de prisa, las ficciones ideológicas que nos envuelven, para devolver cuanto antes el papel rector a la política. El mercado no siempre funciona con sabiduría ni suele ver a distancia; la intervención estatal puede errar, pero no siempre se equivoca cuando refleja genuinamente la voluntad colectiva. Estado y mercado no se excluyen entre sí: son instrumentos indispensables en la tarea de hermanar democracia y desarrollo en la supresión paulatina del sufrimiento innecesario de grandes grupos de la población latinoamericana.

EL CASO DE ECUADOR:
LA POLÍTICA ECONÓMICA
DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA
(enero de 2007-abril de 2008)

*Lucas Pacheco Prado**

Desde hace un año y tres meses gobierna en Ecuador el presidente Rafael Correa Delgado, quien ha planteado la necesidad de hacer cambios fundamentales en la economía y, especialmente, en el manejo de la política económica.

¿Cuáles son los problemas fundamentales que se ha planteado el actual gobierno ecuatoriano en los campos enunciados y cómo pretende darles solución?

Los principales desafíos que se ha planteado el gobierno actual giran en torno a la necesidad de desmontar el modelo neoliberal, vigente en el país a partir de 1982. En aquel año tuvo lugar la crisis de la deuda externa; como consecuencia muchos de los países latinoamericanos tuvieron que cambiar el rumbo de sus políticas económicas, de una orientación proteccionista y nacionalista hacia una orientación neoliberal.

En general las políticas neoliberales se han caracterizado por la tendencia a forzar una libre circulación de mercancías, una libre circulación de capitales y a prescindir del Estado en el campo de la economía, todo bajo el objetivo abierto, o encu-

* Profesor de Política Económica de la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Quito, Ecuador.

bierto, de facilitar a los grandes capitales el acceso a los mercados de los países empobrecidos. Estas políticas, al ser aplicadas en distintas partes del mundo, además de las características comunes señaladas, asumieron ciertas características específicas.

Características del neoliberalismo en Ecuador

El neoliberalismo ecuatoriano puede caracterizarse por diversos aspectos, entre los cuales se consideran:

- a) El manejo de las políticas públicas desde 1979, año en que el poder pasa de manos de los militares a las de los partidos políticos, ha estado cada vez más condicionado por intereses privados. Las políticas sectoriales en la agricultura, en la industria, en el comercio y en el sector financiero se han supeditado a intereses de ciertos grupos económicos particulares, de manera que la designación de los ministros de Estado, por ejemplo, ha estado ligada a los mismos. En el campo de las políticas macroeconómicas ha ocurrido lo mismo, sólo hay que conocer lo ocurrido con las políticas fiscal y monetaria. Dentro de la política fiscal, a través de un sistema llamado de preasignaciones del gasto, alrededor de 70% del presupuesto gubernamental pasó a ser controlado por gobiernos locales e instituciones ligadas a sectores privados. En el año 2000, al asumir la dolarización, y por presiones de ciertos sectores privados, el Estado perdió su política monetaria.
- b) La apertura externa, proceso en ciernes desde la década de los ochenta, terminó de definirse, en el año 2000, con la dolarización. Desde 1983 se plantearon los primeros signos de esta apertura con la gradual liberación de los precios y aranceles de importación, la contención salarial, las restricciones

crecientes a la sindicalización laboral, todo lo cual contrastaba con lo ocurrido en años anteriores, especialmente en los años setenta, época en la que Ecuador tenía una política orientada –aunque parcialmente– de acuerdo con los paradigmas de la CEPAL de la época estructuralista.

- c) Relegamiento del mercado interno, con la consecuente postergación en la atención de las necesidades básicas de la mayoría de la población, a través de situaciones como la ausencia de apoyo a la agricultura, sector fundamental en la provisión de subsistencias, registrándose entonces una gradual disminución de las extensiones de tierras dedicadas al cultivo de alimentos.
- d) Una particularidad del neoliberalismo ecuatoriano es que los intentos de privatización de empresas públicas ligadas específicamente al petróleo, a la electricidad y a las telecomunicaciones han constituido procesos fallidos, entre otras causas debido a la cerrada oposición de determinados partidos políticos y sobre todo del sindicalismo, que al mismo tiempo que impedía el paso de empresas públicas a manos del capital privado, defendía sus privilegios, especialmente por parte de ciertos estratos laborales ligados a la gran empresa pública.

Como efecto de lo anterior se privatizaron algunas empresas menores dedicadas a la producción de cemento, de insecticidas, de abonos y de hotelería. Cabe resaltar que el tamaño del estado ecuatoriano ha sido siempre pequeño, de manera que en los últimos 20 años el peso del sector público no financiero, como porcentaje del PIB, nunca llegó a superar el 25%, y el peso del gasto del gobierno central (gasto corriente y de capital), como porcentaje del PIB, no superó el 16%.

- e) El crecido endeudamiento público, que para 1998 llegó a 114% del PIB, fue también consecuencia de las políticas neoliberales de la época. Esto ocurrió porque los sectores

privados cada vez más acosados por la recesión, y ante la imposibilidad de obtener recursos por vía de privatizaciones como ocurrió en otros países, encontraron la vía expedita para sustentar sus procesos de acumulación privada a través de endeudar al Estado.

El paradigma del desarrollo del gobierno de Correa

El gobierno de Correa pretende llevar a cabo lo que denomina una “revolución ciudadana”, objetivo que se concretaría a través de las siguientes revoluciones: una revolución constitucional y democrática, una revolución económica y productiva, una revolución ética, una revolución de la educación y de la salud y una revolución de la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Aquí se hará referencia básicamente a las dos primeras.

Este paradigma se concretaría en acciones de gobierno a través de la expedición de una nueva Constitución Política. La necesidad de crear una Asamblea Nacional Constituyente, postulada por el presidente Correa a través de una consulta popular, recibió apoyo de 82% de la población. Posteriormente el gobierno, en un proceso de elección a través de su movimiento político denominado Alianza País, alcanzó 81 de los 130 asambleístas elegidos precisamente para expedir la nueva constitución política.

La revolución constitucional y democrática

Este propósito se cumpliría a través de una transformación del Estado y de la economía, y comenzaría a perfilarse con la expedición de una nueva Constitución por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo trabajo hasta aquí se está

guiando, en lo que respecta a la economía, bajo una línea de pensamiento centrada en el desarrollo humano. Al respecto se considera que el fin esencial de la economía es el desarrollo de la vida humana. Se sostiene que el desarrollo no es sólo ampliar la producción y el intercambio de mercancías, sino propiciar las condiciones para que la gente trabaje, potencie sus capacidades y atienda cada vez de mejor manera sus necesidades fundamentales en el orden material y espiritual.

Desarrollo –se dice– supone mejorar los métodos de preservación y utilización de los recursos naturales y de todos aquellos bienes que las sociedades han creado. Desarrollo significa progresar en conjunto y vivir en paz.

Desarrollo no supone acumular ganancias y poder, excluyendo a los demás, porque la desocupación, la polarización social y el hambre constituyen la negación del desarrollo y de la paz. Desarrollo significa desarrollo humano integral. Se considera que el desarrollo de cualquier país debe sustentarse en cuatro estructuras fundamentales: naturaleza, sociedad, mercado y Estado. Naturaleza-sociedad como infraestructuras y mercado-Estado como superestructuras del desarrollo. En el seno de estas estructuras tendría lugar el desarrollo específicamente económico, a través de cuatro procesos: producción, circulación, distribución y consumo de los bienes y servicios necesarios para vivir. Estas estructuras y procesos económicos entrarían en funcionamiento a través del trabajo social que los ordena, los unifica y les da un sentido y una finalidad; por tal razón se considera que el trabajo es el factor fundamental y el trabajador el fin esencial del desarrollo económico. Todo este proceso debe ser liderado por el Estado a través de la acción de las políticas públicas.¹ Haciendo una breve alusión a las cuatro

¹ Lucas Pacheco, El sistema económico. PUCE. Informe de investigación, Quito, 2008.

estructuras del desarrollo, en los términos que se están planteando en la nueva Constitución, se podría interpretar de la siguiente manera:

*La naturaleza.*² Está constituida por una rica variedad de recursos, muchos de ellos utilizados para el desarrollo de las sociedades, tales como la tierra, el agua, el aire, los bosques; otros están inexplorados, desperdiciados o degradados; el mismo ser humano como ser biológico es parte de la naturaleza.

De estos recursos unos son renovables y otros no renovables; su apropiación es distinta en cada país: en unos es perpetua y en otros es temporal. Sobre su uso, en la actualidad existen dos posturas fundamentales: algunos consideran que deben servir para el desarrollo de la vida, por tanto deben ser preservados; otros consideran que deben ser utilizados para la producción y por tanto su uso debe ser optimizado.

La sociedad. Se parte de concebir que la sociedad está constituida por clases sociales que desarrollan sus actividades en condiciones conflictivas, en términos políticos y sociales: mientras unos tienen oportunidad apenas de satisfacer sus necesidades básicas, otros grupos sociales tienen recursos para acumular.

El mercado. Es la organización económica que relaciona a los productores de bienes y servicios con los consumidores, a través de la oferta y la demanda de mercancías. Las mercancías son los bienes y servicios que se intercambian a través de otra mercancía que es el dinero. El mercado –se sostiene– constituye

² Se ha considerado que la naturaleza es un objeto de trabajo sobre el cual recae la acción del hombre. Si esto fue así en el pasado, ahora ya no lo es más: cuando la naturaleza es agredida su respuesta es más violenta que aquellas que provienen de las organizaciones sociales o políticas más conflictivas. Por tal motivo, en la actualidad la naturaleza ya no es un agente pasivo de desarrollo, sino un agente activo y de gran protagonismo, que debe ser considerado como tal, junto al mercado, al Estado y a las organizaciones sociales.

una estructura necesaria para el desarrollo. Existen dos clases de mercados: el mercado de productores y el mercado capitalista. Los peligros para las sociedades provienen del mercado capitalista, debido a que dentro de él tienen lugar los procesos de acumulación caracterizados por la codicia.

El Estado. Se le considera como el organismo de representación política de la sociedad.³ En las sociedades contemporáneas el Estado es necesario: es el nexo entre los intereses del capital que se concretan sobre todo en el corto plazo y los intereses de la sociedad que se concretan en el largo plazo. El Estado, al tener la representación de la sociedad, ejerce un liderazgo que responde a la necesidad lógica del desarrollo nacional; los sectores privados, al defender intereses particulares, no tienen las condiciones para afrontar de manera adecuada los conflictos del conjunto social.

El Estado debe ser el responsable y el líder del desarrollo económico, social y político, incluso del desarrollo de las actividades privadas. Por tanto, las demandas sociales son el motivo de acción del Estado y las políticas públicas son las herramientas para su acción.

Hasta aquí las principales referencias sobre las tendencias ideológicas lideradas por el gobierno de Rafael Correa, que se plasmarían de algún modo en el texto constitucional, que de concretarse en acciones darían un giro radical al desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

³ Hay diversas concepciones sobre el Estado capitalista. Unas sostienen que el Estado con plena autonomía de sus poderes, representa a todos los individuos por igual, y entonces “todos los ciudadanos son iguales ante la ley”; otras consideran que el Estado es un comité que administra los intereses de la burguesía y entonces sólo dispone de una autonomía mínima frente a los grupos de poder; unas terceras sostienen que el Estado dispone de una relativa autonomía para ejercer el poder.

La revolución económica y productiva

En esta materia los propósitos del gobierno se orientan a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo. El modelo de desarrollo que tiene en mente el gobierno actual, y en particular sus principales líderes, Rafael Correa presidente de la República y Alberto Acosta presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, pretende sustentarse en una distribución más equitativa de la propiedad y del ingreso, bajo la premisa de que la mejor palanca del crecimiento es precisamente una adecuada distribución. De ser efectiva esta consideración, a mayor participación de los sectores laborales, y en general de la población pobre dentro de la demanda nacional, mayor será la producción y el crecimiento económico del país. De ser así, el pretendido modelo constituiría una variante del conocido modelo denominado “de demanda efectiva”.⁴ En esta variante habrá que considerar que además de los sectores laborales activos, principales protagonistas del modelo original de demanda efectiva, en ningún país capitalista debe ignorarse el peso social y político que tienen en la actualidad aquellos sectores que están en el límite del sistema, es decir, no se debe ignorar a los estratos sociales pobres y menos aún a los de extrema pobreza.

En el modelo original estos estratos no eran considerados como sujetos sociales del desarrollo, porque su peso político era insignificante en décadas pasadas. Sin embargo, en la

⁴ Este modelo en su versión original fue propuesto por Michal Kalecki. Podría pensarse que en lugar de adecuar un modelo existente sería mejor forjar uno nuevo. Esto es fácil de decir pero difícil de hacer, entre otros motivos porque los modelos económicos no son punto de partida, sino procesos complejos que se van generando según la experiencia de otros lugares y otros tiempos y, por supuesto, según las factibilidades económicas, sociales y políticas de cada momento y de cada país en particular. Pareciera que las condiciones políticas y económicas actuales del Ecuador harían viable la concreción de este modelo de desarrollo.

actualidad, cada vez más y con mayor fuerza, estos grupos tienen presencia a través de una diversidad de reivindicaciones; por tal razón, al conocido modelo de demanda efectiva los mentores del nuevo modelo deberían denominarle “modelo de demanda social”, no sólo por cambiar el enunciado, sino porque el desarrollo en Ecuador, en la presente coyuntura, no puede responder únicamente a las demandas en el mercado por parte de los trabajadores activos, sino que debe considerar también a aquellos grupos sociales pobres cuyas demandas terminan ciertamente en el mercado, pero por vía de las reivindicaciones que realiza el Estado: los pobres no son sujeto de demandas en el mercado de forma directa, sino que es el Estado el que demanda por y para ellos. De esta forma, en lugar de hablar de demanda efectiva debería hablarse de demanda social.

Conforme a declaraciones oficiales, particularmente del Presidente de la República, esta variante reconoce al mercado como parte integrante del modelo, pero ya no como el principal protagonista de la economía; su funcionamiento estaría supeditado al liderazgo del Estado. De manera que el socialismo del siglo XXI, como prefieren denominar a este modelo sus principales protagonistas dentro de Alianza País, a diferencia del socialismo histórico, considera inevitable la propiedad y la acumulación privada de capital. Por otro lado, la variante más ostensible del modelo –reiteramos– estaría en que respecto a los estratos de extrema pobreza, considerados en los modelos clásicos como despojos de los sectores laborales y que por tanto no pesaban en el funcionamiento de la economía, ahora, en la medida que van logrando significación política por diversas vías, el Estado debe tomar partido por sus reivindicaciones, con lo cual las demandas económicas se amplían y con ello también las ofertas, propiciando el crecimiento económico.

A la luz del razonamiento de aquellos sectores sociales que se oponen a la filosofía del actual gobierno, podría sostenerse

que consumir sin producir supone una irracionalidad económica. Por supuesto que lo es, igual que muchas otras irracionalidades capitalistas, como el consumismo, las guerras, etcétera.

Incluso dentro de esta lógica debe recordarse que en el capitalismo producir no es problema: el gran problema es vender, precisamente debido a una distribución excluyente. Y si alguien, en este caso el Estado, ayuda a vender a los productores y a demandar a los pobres, tal cosa es buena, incluso para los propios productores.⁵ No obstante debe aceptarse que la cuestión no es tan simple como se puede suponer, debido a la oposición de ciertos sectores sociales en cuyas manos permanece todavía la mayor parte de la trama del poder económico.

Los componentes económicos del modelo serían los siguientes procesos: *a*) la producción de bienes y servicios básicos de subsistencia para afianzar el desarrollo del mercado interno; *b*) prioridad al empleo de la fuerza de trabajo, tanto en el sector público como en el sector privado; *c*) equiparación gradual entre salario mínimo legal y salario mínimo vital; *d*) atención a ciertas necesidades básicas de la población pobre y desocupada, a través de políticas asistenciales. Estos serían los elementos económicos básicos cuyo funcionamiento complementario haría factible el funcionamiento del modelo. Como se podrá advertir, se trata de un modelo⁶ en el que se pretende encontrar una confluencia de intereses, en principio contrapuestos, como la satisfacción de necesidades vitales que requieren los sectores

⁵ Si esto es así, ¿por qué razones las clases capitalistas se oponen a los subsidios a favor de los pobres? Se oponen porque los subsidios amortiguan la oferta laboral (un pobre que recibe subsidios disminuye sus urgencias de buscar trabajo) y con ello los salarios básicos tienden a subir.

⁶ Desde esta perspectiva, cualquier insinuación en el sentido de que el modelo atentaría contra la propiedad privada debe ser aclarado, porque lo que está en juego no es la propiedad privada como tal, sino las formas de propiedad, es decir, el acaparamiento de la propiedad.

laborales y la búsqueda del lucro por parte de los sectores empresariales a través del desarrollo del mercado interno. Al mismo tiempo se trata de implementar una estrategia en la que a estos elementos contrapuestos se les haga conciliables dentro de ciertos límites a través de la política económica.

El gobierno debe tener en cuenta que cuatro son las peores rémoras frente al desarrollo en nuestros países: la concentración de la propiedad y por tanto del ingreso, la concentración de la producción, el intercambio ocioso y parasitario y la cultura económica mezquina de una gran parte de los empresarios.⁷

Algunos de los instrumentos concretos para el logro de esos objetivos serían manejados a través de las siguientes políticas: *a)* política de administración de precios y salarios, con el propósito de que en un plazo determinado el salario mínimo legal se iguale con el salario mínimo vital, a través de un procedimiento gradual; *b)* política de reformas a la propiedad, especialmente a la propiedad agraria, con la finalidad de que los grupos asalariados del campo cuenten con recursos adicionales al salario a través de cultivos familiares; *c)* política de ocupación de los factores productivos, en especial de la fuerza de trabajo, a través de estímulos a las empresas privadas que prioricen métodos de producción de mano de obra intensiva, o a través de obras públicas que tengan por finalidad apoyar el desarrollo de los sectores productivos, o bien que permitan disminuir la desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, de la tierra o del capital; *d)* política tributaria redistributiva y *e)* política de control y supervisión del crédito y de las tasas de interés.⁸

⁷ Un capitalista típico latinoamericano se caracteriza porque la productividad no es precisamente su mayor preocupación; además es consumista, desinformado y poco propenso a trabajar en forma asociada.

⁸ ¿Se trata de resucitar el modelo de la CEPAL? Entendemos que no. No se trata de que el eje del desarrollo esté centrado en el sector industrial. No se trata

Todo esto bajo la consideración fundamental de que la mejor palanca del crecimiento económico se dará a través de una demanda ampliada, que a su vez se logrará por medio de una adecuada distribución del ingreso y la riqueza. Se entiende que ésta es la esencia del modelo.

Los protagonistas sociales y defensores del nuevo modelo –en vez de la periferia y su burguesía industrial nacionalista del modelo de la CEPAL– serían los siguientes estratos sociales: *a)* empresarios agrarios, industriales, comerciales y financieros medios y pequeños; *b)* trabajadores de la ciudad y del campo (obreros y campesinos); *c)* clases intermedias de profesionales y *d)* los grupos sociales cada vez más amplios llamados “marginales” y todos los estratos de la población cuyos intereses dependen en mayor medida del desarrollo de los sectores económicos, orientados hacia las demandas del mercado interno.

Por supuesto, el protagonista principal sería el Estado como líder del proceso, a través de políticas económicas redistributivas que cumplirían la función de cohesión entre todos estos grupos sociales actualmente dispersos.

Coligados de esta forma empresarios medianos y pequeños, alrededor del mercado interno y en alianza con los sectores laborales y en general pobres, se tendrían las condiciones para enfrentar al gran capital. Por su parte, el principal detractor del modelo, en lugar del gran capital metropolitano, considerado en conjunto (productivo, comercial, financiero) del modelo

de que la llamada “burguesía nacional” comande el proceso de desarrollo. No se trata de que el Estado le ponga la mesa a esta burguesía. Se trata de un Estado promotor y regulador que lidere el proceso de desarrollo; se trata no sólo de que la industria se desarrolle, sino también otros sectores como el agrario, el de la construcción, el del turismo y el de la minería. No se trata de una alianza entre burguesía nacional y sectores laborales, sino de una alianza más amplia dentro de la cual la burguesía nacional no tendría el papel protagónico, sino los sectores laborales.

Cepalino, sería el gran capital financiero que opera en el mundo de diversas maneras y que en nuestros países se presenta de manera especial a través de los procesos de endeudamiento. En efecto, este gran capital, con el apoyo de ciertos estratos de la burguesía local ligada a negocios de las compañías petroleras, a ciertos bancos y a ciertos negocios del comercio exterior, han sido los actores de primera línea de las políticas neoliberales orientadas hacia el mercado externo.

La política económica del gobierno de Correa

Las demandas sociales represadas

En Ecuador, el patrón de acumulación caracterizado sobre todo por restricciones en la demanda, bajo el pretexto de buscar la estabilidad y el equilibrio, constituye la principal causa de la situación prevaleciente. En consecuencia demanda un cambio radical. Este cambio no puede ser otro que el de activar una demanda socialmente incluyente, es decir, una demanda por vía de la redistribución del ingreso y de la riqueza.

Las principales demandas sociales represadas por muchos años tienen que ser atendidas, y se deben buscar objetivos bajo el liderazgo del Estado, analizando los siguientes aspectos:

En el ámbito económico se advierte: a) profundas desigualdades en el desarrollo entre los diversos sectores, por atrofia en los sectores productivos e hipertrofia en los sectores comercial y financiero, que dejan consecuencias negativas en la disponibilidad de bienes y servicios para satisfacer la demanda interna de la población; *b)* desarticulación de actividades, de manera especial entre agricultura y manufactura, debido a la dependencia de la economía externa; *c)* persistente inestabilidad económica pese a la relativa estabilidad de los precios; *d)* des-

ocupación y subocupación de la fuerza de trabajo; e) ocupación irracional y despilfarro de los recursos naturales y del capital; f) baja productividad y baja competitividad; g) degradación del medio ambiente. En resumen, el liberalismo económico ha estructurado un modelo de acumulación mercantil basado no precisamente en el desarrollo de tal o cual sector productivo, sino en una suma de negocios lucrativos organizados de acuerdo a una demanda concentrada más en el consumo superfluo que en el consumo básico de masas. Frente a esta situación el Estado debe definir los siguientes objetivos esenciales:

Primero: encauzar el desarrollo económico, priorizando las demandas sociales básicas de consumo y de producción de la población nacional. *Segundo:* contraponer a la organización social vigente basada unilateralmente en lucros privados, una nueva organización social basada ante todo en la asociación de consumidores y de productores. *Tercero:* definir el mercado interno y los sectores productivos como ejes de la acumulación; tales ejes podrían estructurarse con la agricultura, minería, manufactura, servicios básicos y turismo, priorizando en cada caso el uso de insumos nacionales y mano de obra local.

Los principales instrumentos para el cumplimiento de estos cometidos estratégicos deberían ser los siguientes: a) organizar la demanda social conforme a las prioridades del desarrollo nacional: demanda de bienes de consumo para satisfacer las necesidades básicas de la población (alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad y servicios indispensables) y demanda de bienes de inversión para satisfacer las necesidades de la producción, conforme a un modelo de desarrollo preestablecido; b) dentro de la demanda de bienes de consumo debe discriminarse entre bienes de consumo básico y bienes de consumo superfluo, con la finalidad de estimular la producción y demanda de los primeros; c) dentro de la demanda de bienes de inversión diferenciar las inversiones que requieren de insumos nacionales, de

aquellas que requieren de insumos importados, con la finalidad de estimular a las primeras; *d*) definir la demanda interna que ha de ser satisfecha con importaciones, y la demanda internacional que puede ser satisfecha con nuestras exportaciones; *e*) organizar a la población en asociaciones de productores y en asociaciones de consumidores: a los productores para que se apoyen recíprocamente en el desarrollo de la productividad y del empleo de la mano de obra, y a los consumidores para asegurar las mejores condiciones en calidad y precios de los productos.

Sobre el consumo básico (vital) deberían precisarse los siguientes aspectos: que todos los habitantes satisfagan sus necesidades vitales en condiciones saludables; que la provisión de bienes y servicios sea en cantidad y calidad suficiente; que los precios sean adecuados a los niveles de ingreso de la población, de manera tal que el salario mínimo legal alcance a financiar el costo de la canasta familiar básica; que se evite el desperdicio y consumo superfluo; que los afanes de acumulación y ciertos procesos culturales no distorsionen las finalidades del consumo; que la política de subsidios a la desocupación y a la pobreza tenga como referencia el costo de la canasta vital básica. Para el logro de estas metas, probablemente en Ecuador no se requeriría producir más, sino distribuir mejor lo ya producido. En la demanda se sintetizan y reflejan los tres grandes problemas de nuestros sistemas económicos: concentración de la producción, concentración de la propiedad y parasitismo en la intermediación comercial y financiera.⁹

⁹ Cuando los Estados no han tomado precauciones frente a estos grandes problemas, ante cualquier reforma que trate de enfrentarlos, rápidamente la sociedad y el propio Estado son agredidos por la guerra económica que desatan ciertos sectores privados; comienzan con el arma de los precios de las subsistencias y luego prosiguen con la especulación, el acaparamiento y la escasez, a través incluso de paralizaciones en la producción.

En el ámbito social es evidente: a) grandes disparidades en la disposición de la propiedad y del ingreso; b) una estructura de clases y facciones sociales conforme a la magnitud de los lucros privados que se obtienen; c) migraciones crecientes y desolación familiar; d) incremento de los niveles de pobreza general y de la pobreza crítica; e) violencia social y aumento del crimen organizado.

Frente a este panorama es urgente ampliar el régimen de propiedad social, no del Estado, sino también de la economía cooperativa, de la economía comunitaria y de la economía del mercado de productores. Por otro lado es indispensable fortalecer la organización social conforme a la necesidad de satisfacer las demandas básicas de la población,¹⁰ de modo que permita contrapesar la vigente estructuración de clases conforme a la magnitud de los lucros privados.

La economía del mercado capitalista, por disponer de mejores condiciones para el desarrollo de la productividad y por tanto de la competencia, debería regirse por las reglas del libre mercado.

En el ámbito político: a) la estructura y el funcionamiento del Estado ya no responden a los desafíos de la época; b) el sistema de representación padece de crisis de legitimidad; c) es notoria la debilidad económica del estado como consecuencia de su peso reducido dentro de los procesos económicos del conjunto nacional (el gasto público sobre el PIB pesa en la actualidad 24%);¹¹ d) las decisiones públicas han respondido a

¹⁰ Es de particular importancia la organización de los productores por ramas de actividad, y la organización de los consumidores conforme a las necesidades básicas: alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad y servicios indispensables. De esta manera se puede contrapesar la vigente organización de “cámaras de producción”, donde priman los intereses lucrativos de los negocios más grandes y por supuestos determinados intereses políticos.

¹¹ Compárese con el tamaño del Estado en el año 2002, en los siguientes países: Suecia: 58.5%; Dinamarca: 55.4%; Francia: 53.5%; Alemania: 48.6%; Italia: 47.7%; Unión Europea: 47.6%; Reino Unido: 40.6%; Japón: 40.3%; España: 39.7% y Estados Unidos: 34.2%. Consúltese, Albi Ibáñez, Emilio *et al.* *Economía Pública I*. 2a. ed., Ediciones Ariel, Barcelona, España, 2004, p. 218.

intereses privados;¹² e) el ejercicio de la soberanía ha sido en términos de obsecuencia y f) en general las atribuciones políticas han sido muy débiles.

Frente a esta problemática deben implementarse estrategias de regionalización del desarrollo, de desconcentración selectiva de funciones políticas, de descentralización administrativa, entre otras, todo como parte de una reforma integral del Estado. Parte fundamental de estas transformaciones políticas debe ser la organización de verdaderos partidos políticos. En resumen, se debe desarmar la actual estructura política y reemplazarla por una estructura política nueva.

En el desarrollo cultural es evidente: a) una cerrada defensa de privilegios por parte de ciertos sectores sociales, con argumentos fuera de toda ética; b) no respeto a la ley de parte de estos mismos sectores; c) desinformación y cultura política carente de contenidos políticos genuinos en determinados estratos sociales medios, acostumbrados cómodamente a una democracia falsa; d) conformismo, resignación y obsecuencia, cómplices de otros sectores; e) corrupción, impunidad y violencia.

Ante esta compleja situación en la que estamos atrapados, y conscientes de que el desarrollo cultural es de maduración lenta, deberían los procesos educativos, y dentro de ellos la educación política,¹³ ser los sustentos de apoyo a las transfor-

¹² En los últimos años esta situación fue evidente: la conversión a la moneda nacional de la deuda externa privada, seguridad ilimitada sobre los depósitos bancarios privados, liberalización y crisis financiera, etc., son muestra de los eventos ocurridos.

¹³ ¿Qué debe entenderse por educación política? El conocimiento y conciencia que vaya asumiendo cada persona sobre sus derechos y obligaciones como seres humanos libres y diversos que merecen igualdad de oportunidades frente a la naturaleza, frente a la sociedad, frente a su comunidad próxima, frente a su familia y consigo mismo. En una palabra, conciencia de los deberes y derechos y de los semejantes.

maciones que requiere la sociedad ecuatoriana. En este trance será de invaluable importancia el soporte informativo de los medios de comunicación independientes, así como el esclarecimiento ideológico que pueda aportar el mundo académico.

Los rezagos de las políticas neoliberales

¿Será factible la aplicación del modelo de demanda social en Ecuador? A esta interrogante se puede contestar luego de analizar, aunque de manera somera, algunos de los principales procesos económicos de producción, circulación, distribución y consumo del país.

En los últimos años se sostiene, en ciertos sectores de opinión, que el país registra progresiva estabilidad económica y crecimiento sostenido gracias a la adopción de la dolarización, en el año 2000. Esta argumentación pretende sustentarse especialmente en la evolución de tres indicadores: la tasa de crecimiento del producto (PIB), en la relación inversión/producto (I/PIB) y la tasa de inflación. Véanse las cifras en el periodo 2000-2007:

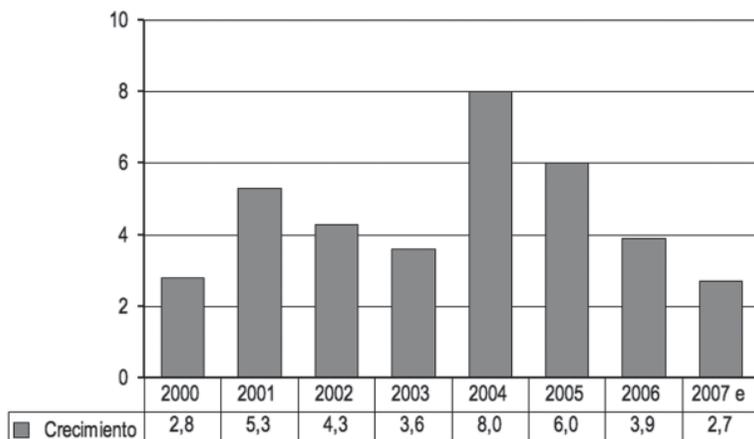
Cuadro 1. PIB, inversión, inflación.

<i>Años</i>	<i>PIB (%)</i>	<i>I/PIB</i>	<i>Inflación</i>
2000	2.8	11.5	96.1
2001	5.3	15.7	37.6
2002	4.3	18.9	12.4
2003	3.6	23.8	7.9
2004	8.0	23.1	2.7
2005	6.0	26.5	2.1
2006	3.9	26.2	3.3
2007*	2.7	28.1	2.2

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual núm. 1870 de diciembre de 2007.

* Datos provisionales.

Gráfico 1. PIB: tasa anual de variación.



FUENTE: Banco Central de Ecuador.

Estas cifras demuestran, en general, tendencias favorables en la producción y una disminución significativa de la inflación. Pero si estas evidencias se analizan en el contexto del conjunto de los sectores económicos, la situación cambia de manera importante, y entonces ya no hay tal “estabilidad económica”. Esta afirmación se sustenta en los siguientes hechos:

- a) La inestabilidad del crecimiento. Las tasas de crecimiento del PIB se obtienen promediando las tasas de crecimiento de los diversos sectores productivos; éstas últimas registran cifras no solamente bajas, sino inestables, especialmente en sectores clave tales como: cultivo de ciertos cereales, extracción y refinación de petróleo, producción de ciertos alimentos manufacturados, productos textiles, productos de papel, electricidad, transporte, educación y salud; por el contrario, sectores como el comercio exterior, especialmente el importador de bienes de consumo y el sector financiero, muestran

altas tasas de crecimiento.¹⁴ Esta dinámica es absolutamente irracional porque es contraria a la lógica de un desarrollo sustentable que debe privilegiar a los sectores de la producción frente a los sectores comercial y financiero.

- b) En mayor proporción la inversión no ha tenido lugar en los sectores productivos. Salvo el año 2005, en que la inversión registró una tasa de crecimiento de 10.8%, en el periodo que va de 2000 a 2006 las cifras son insignificantes. Las tasas aparentemente altas del periodo mencionado únicamente reflejan la alta inversión puntual en la construcción del oleoducto de crudos pesados.
- c) La desocupación y las emigraciones constituyen el reflejo de la situación mencionada. La emigración pasa ya de los tres millones de personas; la desocupación, a diciembre de 2006, llegó a 9.03% y la subocupación a 45.04%, cifras que serían todavía más altas si no fuera precisamente por las emigraciones. Cabe señalar que estas cifras tienden a bajar en los años 2007 y 2008 como consecuencia del vasto programa de obras públicas del actual gobierno.
- d) La inflación que registra una caída drástica no es el resultado de la política de gobierno alguno de Ecuador, sino consecuencia de la dolarización. Estos indicadores y otras evidencias demostrables dan cuenta no de la supuesta “estabilidad”, sino de una profunda inestabilidad económica. Y no sólo eso, sino además indican un estancamiento de la productividad en la mayoría de las ramas, ausencia de preservación del medio ambiente, estructuras oligopólicas, lucros desmedidos en ciertas instancias económicas, explotación y ruina en otras.
- e) La circulación económica, además de situaciones estructurales profundamente adversas arraigadas en nuestro

¹⁴ FLACSO. Análisis de Coyuntura 2007, Ecuador-ILDIS, Quito, enero de 2008.

desarrollo, los problemas más evidentes y de mayor peligro, particularmente desde el año 2000, se ubican en el comercio exterior, en especial en la balanza comercial no petrolera y en la circulación financiera. En efecto, la balanza comercial no petrolera registra cifras cada vez más negativas, de forma tal que en el periodo 2000-2007 crece negativamente en más de 600%. Esta situación es consecuencia especialmente del crecimiento en el mismo periodo de las importaciones en los siguientes rubros: combustibles y lubricantes crece 800%; equipo de transporte, 300%; bienes de consumo duradero, 300%; bienes de consumo no duradero, 300% y materias primas industriales, 200%.

De continuar esta tendencia la secuela inevitable sería la caída de la dolarización, trayendo consecuencias similares o peores aún a las que ocurrieron en la economía argentina.¹⁵

f) En el ámbito financiero los problemas que más llaman la atención son: *i*) las tasas de interés para el sector corporativo, pese a su tendencia a la baja, son aún muy altas dentro de un régimen de dolarización; *ii*) las empresas pequeñas están pagando tasas verdaderamente expoliadoras; *iii*) una alta proporción del crédito está orientado al consumo; *iv*) por diversos motivos los bancos tienen depositados en instituciones extranjeras una significativa cantidad de recursos. Este panorama predispone condiciones adversas para el desarrollo de las inversiones en los sectores productivos, y por tanto para la producción y el empleo. A continuación se exponen las cifras sobre la balanza comercial no petrolera¹⁶ y sobre las tasas activas de interés para el sector corporativo:

¹⁵ El gobierno, dentro de sus tareas de planificación, debe constituir un grupo de trabajo que dé seguimiento a las contingencias de esta problemática, para arbitrar con oportunidad y sin improvisación las medidas pertinentes.

¹⁶ En millones de dólares estadounidenses.

Cuadro 2

<i>Años</i>	<i>Balanza comercial No petrolera</i>	<i>Tasas de interés activas Sector corporativo</i>
2000	- 728.5	15.26
2001	-1.952.5	12.09
2002	-2.792.0	13.35
2003	-1.905.5	11.23
2004	-3.061.2	8.73
2005	-3.623.2	8.57
2006	-3.714.8	8.60
2007	-4.422.7	9.40

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, núm. 1870, correspondiente al mes de diciembre de 2007.

g) La distribución. Las situaciones más vulnerables provienen de las estructuras de la distribución. En efecto, la desigualdad en la propiedad y condiciones del desarrollo ha predispuesto una distribución del ingreso crecientemente polarizada entre excedentes¹⁷ y salarios. Véanse información en porcentajes del PIB, de los excedentes de explotación y de la masa salarial:

Cuadro 3

<i>Años</i>	<i>Excedentes</i>	<i>Salarios</i>
1970	58.8%	32.2%
1975	63.1%	31.1%
1980	62.3%	33.2%
1985	70.1%	27.7%
1990	76.9%	14.3%
1995	76.3%	15.8%
2000	79.2%	13.5%
2005*	83.0%	12.0%

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, núm. 1870, correspondiente al mes de diciembre de 2007.

¹⁷ El excedente de explotación está constituido por los ingresos de los sectores empresariales, mientras que la masa salarial está constituida por los ingresos de los sectores laborales.

La inequidad creciente reflejada en el cuadro 3 constituye la causa principal de los siguientes problemas: *a)* baja capacidad de compra de vastos sectores poblacionales; *b)* falta de dinamismo de la producción y del mercado interno; *c)* pobreza creciente de los habitantes, de manera tal que si en 1982 afectaba al 38% de la población, en la actualidad afecta a más del 50% y también se observan aumentos significativos de la extrema pobreza;¹⁸ *d)* violencia, corrupción e impunidad y *e)* falta de recursos y debilidad del Estado para frenar la tendencia a la polarización económica y social.

h) El consumo. El consumo y la demanda en los últimos siete años registran en promedio las siguientes cifras:¹⁹

OFERTA = DEMANDA

PIB + M = C + I + X

71% + 29% = 52% + 21% + 27%

PIB: producto interno bruto (producción dentro del país)

M: importaciones

C: consumo (consumo individual)

I: inversión (consumo productivo)

X: exportaciones (consumo individual y productivo del exterior)

PIB + M : oferta

D = C + I + X : demanda

En el periodo 2000-2007, en promedio la oferta se cubre en un 71% con la producción interna, y 29% se cubre con importacio-

¹⁸ Sobre la pobreza existen diversas metodologías que reflejan no únicamente técnicas distintas, sino procedimientos variados, empeñados algunos de ellos en restarle importancia al fenómeno, y otros tratando de ocultarlo.

¹⁹ La información aquí dada está tomada de la Información Estadística Mensual núm. 1870 del Banco Central de Ecuador. Incluye solamente la demanda social que corresponde a la demanda efectiva, es decir, aquella que pasa por el mercado.

nes, registrándose una fuerte tendencia al incremento de estas últimas en mayor proporción que el incremento de las exportaciones, desde el año 2000.

Dentro de la *demanda*, el consumo individual tiene una alta participación (52%), no así el consumo productivo expresado a través de la inversión, que tiene una participación baja (21%), propia de un país empobrecido. El peso de las exportaciones es de 27%.

El consumo individual tiene a su vez dos componentes: el consumo de los estratos sociales de ingresos medios y altos, y el de los sectores laborales y de los pobres en general. El primer tipo de consumo es el de mayor significación cuantitativa, y se caracteriza por su concentración en estratos sociales minoritarios y por el desperdicio y por el consumismo;²⁰ por el contrario, el consumo de bienes salarios, según informaciones estadísticas de 1980, se caracteriza por un crónico déficit (o restricción).²¹ Véanse las siguientes cifras:

Cuadro 4

<i>Periodos</i>	<i>Restricciones en el consumo respecto de la canasta básica:</i>	<i>Coef. Gini</i>
1980-84	12%	0.43
1985-89	17%	0.45
1990-94	53%	0.49
1995-99	41%	0.50
2000-2005	43%	0.58

²⁰ Se llama “consumismo” al consumo de bienes o de servicios que no son indispensables para satisfacer las necesidades vitales. Sobre este consumo no existe información estadística concreta en Ecuador.

²¹ Se denomina restricción del consumo de los asalariados o déficit de consumo de los trabajadores a la relación (canasta familiar básica-salario mínimo legal)/canasta familiar básica x 100.

Las cifras entre 1980 y 2005 dan a conocer una tendencia creciente en la restricción del consumo individual y una inequidad cada vez mayor en la distribución del ingreso (coeficiente de Gini: mientras más alto, mayor inequidad).

Cuadro 5

	<i>Año 2006</i> (dólares)	<i>Año 2007</i> (dólares)
Costo de la canasta familiar básica	453,97	472,24
Costo de la canasta vital básica	306,56	330,39
Salario mínimo legal	160,00	170,00
Restricción en el consumo	75%	74%
	<i>Año 2008</i>	
Salario mínimo legal	200,00 dólares	

En los últimos años, si se considera el costo de la canasta familiar básica, la restricción del consumo individual de la población trabajadora, en el año 2006, fue de 75%, y en el año 2007 fue de 74%. (Cuadro 5.) Si en vez de considerar la “canasta familiar básica” se considera la canasta vital básica, la restricción disminuye matemáticamente, pero las penurias sociales son mayores. Y estas penurias son aún mayores para vastos contingentes de la población que ni siquiera tienen un salario mínimo legal.

El rango entre el salario mínimo legal y el que más gana en Ecuador es de 1 a 57. Este rango en Dinamarca, por ejemplo, es de 1 a 6.

En resumen, en la época de la dolarización en Ecuador se registra una profunda inestabilidad y desigualdad en el desarrollo, teniendo sin embargo una relativa estabilidad de los precios.

La nueva política económica

Aunque se han hecho algunas alusiones al desempeño del gobierno actual, a continuación se pone énfasis en aspectos en los que el cambio de rumbo de la política económica es cada vez más evidente.

1. *La producción.* En 2007 cayó la tasa de crecimiento del PIB y de la inversión privada, mientras la tasa de crecimiento de la inversión pública crece de manera significativa. En efecto, la tasa de crecimiento del PIB para el año 2007 fue de 2.7% frente a 3.9% en el año 2006; en cambio, la tasa de crecimiento de la inversión (formación bruta de capital) en el año 2007 creció de manera significativa: de 4.9% en el 2006 sube a 7% en el 2007, pese a que la inversión privada ha disminuido.

¿Cuáles son los motivos que explican estos resultados? La caída de la tasa de crecimiento del PIB obedece a dos motivos fundamentales: primero a la caída de la producción petrolera. En segundo término al estancamiento en la producción en ciertos sectores privados. Esta retracción de los niveles de producción obedeció, sin lugar a dudas, a la posición de enfrentamiento que ciertos sectores privados asumieron frente a determinadas declaraciones y medidas adoptadas por el gobierno de Rafael Correa y que se señalan a continuación: *a)* por las frecuentes declaraciones oficiales respecto a la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo neoliberal, siendo lo más irritante el pronunciamiento oficial en el sentido de que el pago de la deuda externa ya no será una cuestión prioritaria como fue en el pasado; *b)* por la negativa del gobierno a la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) y a la renovación del ATPDEA,²² bajo

²² Se trata del programa de preferencias arancelarias que los Estados Unidos de Norteamérica suscribió con los países andinos, como contraparte a los esfuerzos que hacen estos países para controlar la producción y comercialización de drogas.

condiciones impuestas por Estados Unidos; *c*) porque el gobierno ecuatoriano, junto a los gobiernos de Bolivia y Argentina, está empeñado en denunciar al Centro Interamericano de Arbitraje de Inversiones (CIADI), organismo creado por el Banco Mundial, que tiende a favorecer los intereses de capitales especialmente norteamericanos; *d*) por el anuncio del gobierno ecuatoriano de dar por terminado el Tratado Bilateral de Inversiones con Estados Unidos, hecho que ha causado que determinados inversionistas nacionales ligados a inversionistas norteamericanos arguyan que se está atentando contra la seguridad jurídica; *e*) porque el gobierno reformó la ley 42, obligando a las compañías petroleras que operan en Ecuador a entregar al Estado una mayor proporción de los remanentes originados en el incremento del precio del crudo; *f*) por los juicios que el Estado ecuatoriano mantiene con las compañías petroleras, especialmente con la Occidental, empresa que contraviniendo expresas disposiciones contractuales enajenó una parte de sus acciones sin el consentimiento del Estado, y con otras compañías que por más de un año no han pagado al Estado ecuatoriano la parte que le corresponde también por ingresos extraordinarios originados en el incremento de los precios del petróleo; *g*) por el control de precios que inició el gobierno en su empeño de enfrentar la guerra económica que están desatando ciertos sectores empresariales, a través de un incremento especulativo de los precios en rechazo a la política nacionalista del gobierno;²³ *h*) la inflación, en diciembre de 2007, terminó, según información oficial²⁴ en 2.28%, aunque

²³ María de la Paz Vela. “En 2008: frenazo al crecimiento y a la inversión”. Revista *Gestión* (diciembre de 2007). Nuestra interpretación de las causas de las variaciones en el producto y en la inversión es distinta.

²⁴ Según la Información Estadística Mensual del Banco Central de Ecuador, la inflación, al término del año 2007 alcanzó 2.28% (con base en el año 2004), cifra que es inferior a la del año 2006, que según esta información fue de 3.3%. Parece que en los primeros meses del año 2008 hay presiones al alza de esta tasa.

en los primeros meses de 2008 esta cifra seguramente se habrá incrementado, especialmente por tres motivos: en primer lugar por el incremento arbitrario de los precios dado por determinados sectores empresariales que están empeñados en enfrentar al gobierno por todos los medios; en segundo lugar, por las inundaciones que están arrasando cualquier tipo de cultivos en todas las regiones del país desde el mes de enero;²⁵ en tercer lugar por el incremento de aranceles de 826 productos (aunque se bajó el arancel de 1957 artículos); *i*) por la oposición de los sectores privados a la nueva ley tributaria; *j*) por el recelo a la política económica del gobierno de parte de los sectores privados más grandes que temen que a la larga sus ganancias se vean afectadas.

2. La política petrolera constituye parte esencial de la política económica en Ecuador, en la medida en que los recursos provenientes de esta actividad representan alrededor de 50%, tanto del comercio exterior como de la economía fiscal. A continuación se refieren algunos aspectos de los más importantes de la economía del petróleo.

Los principales tipos de contratos. Desde años atrás la economía del petróleo ha implicado una explotación que el Estado ha compartido con empresas privadas, fundamentalmente extranjeras, a través de diversos tipos de contratos. Los principales tipos de contratos son los siguientes:

Contratos de participación. Son aquellos que se refieren a la exploración y explotación en un área determinada y por un tiempo fijo (cinco años por ejemplo), en los que las empresas

²⁵ Según fuentes especializadas, el crudo invierno que azotó a Ecuador, desde enero de 2008, constituye un fenómeno que no forma parte del invierno estacional, “El Niño”, que normalmente ocurre cada año. Se trata de un fenómeno que se presentó fuera de toda predicción.

privadas asumen los riesgos de todas las inversiones, costos y gastos requeridos para la producción y luego participan con el Estado de los resultados en función de los acuerdos. Generalmente la participación es en crudo. Si el Estado quiere una participación en dinero tiene que acordarse con un año de anticipación (16 contratos).

Contratos de explotación unificada. Son aquellos que se celebran entre dos o más compañías, o entre compañías y el Estado, cuando los bloques se encuentran dentro de un área geográfica muy próxima. La distribución de los ingresos se hace en función de las reservas probadas de que disponga cada bloque (7 contratos).

Contratos de servicios específicos. Son aquellos que se comprometen, con Petroecuador, a realizar trabajos específicos, aportando tecnología, equipos u otros elementos (7 contratos).

Contratos en campos marginales. Son aquellos que tratan de extraer el crudo en campos cuya producción diaria es inferior a 1% de la producción diaria promedio a nivel nacional. Se considera campos marginales aquellos que están alejados de las infraestructuras operacionales debidamente organizadas, o también cuando el crudo extraído es de muy baja calidad. En general la participación del Estado es mínima (5 contratos).

Contratos de prestación de servicios. Son aquellos que se celebran con empresas que prestan servicios de exploración y explotación en áreas determinadas. La empresa privada tiene la calidad de operadora, y los resultados son propiedad del Estado. Si al explorar no se encuentra crudo, pierde el Estado (1 contrato).²⁶

Contratos de concesión. Son aquellos por los cuales se les concede a las empresas privadas, por un determinado tiempo y dentro de cierta área geográfica, el derecho a explorar. Luego de encontrar el

²⁶ Harry Lanes. OXY. Contratos petroleros, p. 20.

crudo se entra en otro tipo de contratación, por ejemplo de participación, luego de reconocérsele a la compañía los gastos incurridos en la exploración. Este tipo de contratación se ha utilizado en minería. En la actualidad, al menos en el petróleo, ya no se utiliza (no hay contratos por ahora).

Por otra parte, las empresas están obligadas a pagar impuestos y regalías: los impuestos que tienen que pagar las empresas son los que pagan todas las empresas: *a)* a la renta; *b)* el IVA. Hay además dos clases de obligaciones: preservar el medio ambiente y realizar determinadas obras a favor de las comunidades en donde se encuentran los yacimientos. En cuanto a las regalías, se pagan una sola vez y es una cantidad pequeña.

Los instrumentos legales fundamentales de la economía petrolera en Ecuador son dos: la Ley de Hidrocarburos y la Ley Especial de Petroecuador.

La producción de petróleo. En el año 2007 se registra una caída en la producción debido a: *a)* la ausencia de inversiones en los gobiernos anteriores; *b)* la toma de los pozos por parte de grupos sociales que reclamaban cumplimiento de obras a las compañías. Este paro de la provincia de Orellana significó una disminución de 35.000 barriles diarios de extracción del crudo, motivo por el cual fueron destituidos dos ministros (de gobierno y de obras públicas) y el presidente de Petroecuador, por no haber afrontado el paro de la mejor forma; *c)* la nueva política del gobierno respecto del mal manejo de Petroecuador (la corrupción de funcionarios y el sindicalismo lleno de prebendas) y de los contratos de parte del Estado y de las empresas; *d)* presión de ciertas compañías porque no quieren pagar el IVA, entonces hay juicios; *e)* la mayor preocupación se centra en Petroindustrial, debido a que no están trabajando a plena capacidad las tres refinerías (Shushufindi, Esmeraldas y Península);

entonces los ingresos por exportación de crudo se neutralizan con la importación de los derivados. En el año 2007 la producción diaria total de petróleo, en barriles, fue la siguiente:

Cuadro 6. Producción diaria de petróleo: año 2007.

Petroecuador:	80.049
Perenco (Francia)	11.018
Repsol-YPF (España)	19.924
AGIP (Italia)	8.015
Enap (Chile)	7.216
Andes Petroleum (China)	15.978
Petrobrás (Brasil)	5.652
Otras	20.425
<i>Total</i>	168.277

FUENTE: Revista *Gestión*, diciembre de 2007.

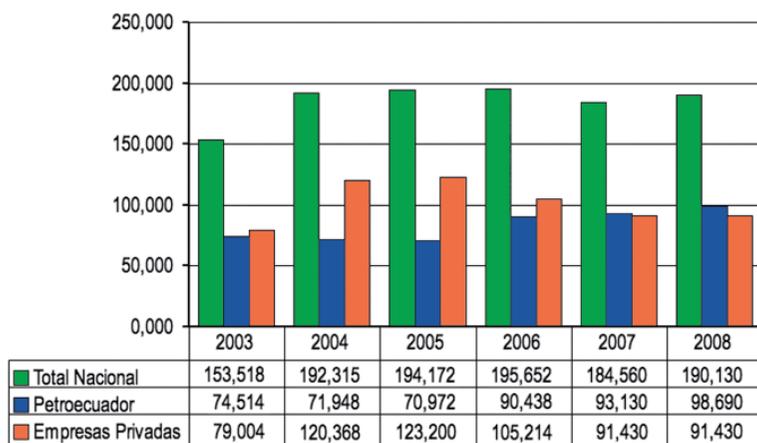
Para el año 2008 se espera una ampliación de la producción basada en los siguientes hechos: *a)* que Petroecuador asuma sin contratiempos la explotación del bloque 15 como consecuencia de la declaratoria de caducidad del contrato con la compañía Occidental Petroleum Corporation; *b)* el gobierno está realizando fuertes inversiones en Petroecuador, en cooperación con el gobierno de Venezuela para reactivar las refinerías; *c)* el incremento constante de los precios del crudo en el mercado mundial; *d)* el reingreso de Ecuador a la OPEP, que permitirá aprovechar la cooperación de otros países; *e)* al empeño de dinamizar la capacidad de inversión de Petroecuador.

El control de la explotación. Las empresas privadas, que hasta hace 16 meses controlaban 60% del sector petrolero, ahora controlan menos de 50%. Se supone que en adelante, si bien no hay un proceso de expropiación, hay un proceso en virtud del

cual el Estado ecuatoriano está empeñado, si es posible, en controlar la industria petrolera por la vía de sus mayores inversiones en el área, más que por la vía expropiatoria. La producción diaria de petróleo, hasta el año 2006, la tenían las compañías; a partir del año 2007 esta tendencia se ha revertido. Véase el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Petróleo:

extracción de Petroecuador y de las empresas privadas.



FUENTE: ILDIS-FLACSO. Análisis de Coyuntura 2007. Banco Central del Ecuador Información estadística mensual. Reelaboración: Miguel Castro.

El reparto de la renta petrolera. En abril de 2008, con un precio de más de 100 dólares por barril (que en el caso de Ecuador es de 70 dólares por ser un petróleo de menor calidad), los contratos de participación firmados representaban una distribución muy inequitativa de esos ingresos. En estos contratos firmados hace cuatro años, el precio de referencia manejado fue de 18 dólares (luego incrementado a 24 y 28 dólares), lo que dejaba un remanente significativo del precio del petróleo en beneficio de las empresas privadas. Frente a esta situación el gobierno

del presidente Correa ha afirmado que va a establecer un precio de referencia promedio de los últimos cuatro años (de alrededor de 34 dólares) y que el resto se repartiría en razón de 99% para el Estado ecuatoriano, y 1% para las compañías privadas. Esta decisión se ha adoptado porque en el curso de los gobiernos anteriores se hicieron distribuciones del 50-50 por ciento de ese remanente, cuestión que no se ha respetado por parte de ciertas compañías. Ese incumplimiento es el que ha llevado a actualizar los contratos, negociación que está en marcha y en la cual las empresas tratan de modificar la relación 99%-1% que procura el gobierno.

Discusión interna en el gobierno. Entre los principales personeros del gobierno no se presentan diferencias en cuanto al afianzamiento de las inversiones del Estado, o respecto de tener mayor participación en la cantidad explotada. La discusión está centrada básicamente en extraer o no petróleo de ciertos campos. Por ejemplo, existe un campo llamado Yasuní, lugar de la Amazonía ecuatoriana que cuenta con una de las mayores diversidades biológicas y ecológicas del mundo. El presidente de la Asamblea Constituyente es partidario de que de esa gran franja donde hay mucho petróleo no se extraiga el crudo, y que se busquen acuerdos con distintos países desarrollados del mundo para que, de los 740 millones de dólares al año que resultaría de esa explotación, esos países entreguen anualmente la mitad de esa cantidad por determinados años; de esta manera habría una compensación y al mismo tiempo se mantendría la diversidad biológica y ecológica de esa zona, en provecho del mundo entero.

3. La política tributaria. Se ha expedido una nueva ley tributaria que tiene los siguientes objetivos: *i)* aliviar el peso de los impuestos indirectos y aumentar la carga de los impuestos

directos; *ii*) incrementar el porcentaje de los tributos sobre los ingresos más altos y otorgar rebajas y exoneraciones a los ingresos medios y bajos. En particular se incrementó el impuesto sobre herencias, que tenían una tarifa fija de 5% sobre cualquier monto, estableciéndose un impuesto progresivo con esta tarifa para herencias de 50.000 dólares, y a partir de esta base un impuesto progresivo hasta de 35% para herencias de 600.000 dólares o más; *iii*) simplificar los trámites judiciales con la finalidad de perseguir con recursos legales más efectivos la elusión y evasión tributarias; *iv*) incrementar progresivamente la carga tributaria (ingresos tributarios/PIB) que en la actualidad gira en torno del 12% y que es una de las cargas más bajas de América Latina, fijándose el objetivo de incrementarlo de manera tal que al cabo de cuatro años se logre un porcentaje de 16%.

4. Las políticas sociales. Es en el campo de las políticas de empleo, salud, educación y vivienda a favor de la población pobre en el Ecuador, donde el gobierno de Correa ha puesto mayor atención. El empleo en el sector público se ha incrementado de manera significativa a través de un vasto programa de obras públicas, eliminándose también la intermediación laboral expoliadora; la atención a la salud en los hospitales públicos ha vuelto a ser gratuita para los habitantes más pobres; en la educación básica se ha decretado la creación de 12 mil nuevos puestos para maestros, situación no registrada en las últimas décadas en el país; se ha duplicado el bono de vivienda otorgado a los hogares pobres. En general, en el campo de las políticas sociales se ha puesto en marcha un amplio programa de asistencia gubernamental.

5. Acciones conjuntas entre el gobierno y la Asamblea Constituyente. Como acciones desplegadas por el gobierno con el

apoyo de la Asamblea Nacional Constituyente, que ha dictado algunas leyes, podrían enumerarse los siguientes “mandatos constitucionales”, así llamadas las primeras leyes del gobierno que operan en los núcleos clave del funcionamiento económico. Tienen por finalidad sentar las bases de implementación del nuevo modelo de desarrollo, y son las siguientes:

- a) Suspensión temporal del Congreso Nacional, bajo la consigna de evitar cualquier interferencia en las labores de la Asamblea Nacional Constituyente. El Congreso ha sido la institución política en Ecuador más desprestigiada en los últimos tiempos, no solo por haberse constituido en un centro de corrupción, sino porque de ese organismo salieron las leyes de orientación neoliberal.
- b) Fortalecimiento del Estado en el manejo de los recursos económicos, en particular la eliminación de las aludidas preasignaciones que tanto debilitaron a la política fiscal, y la restitución al gobierno central de la función de la planificación económica y social.
- c) Se ha implementado una serie de medidas tendientes a controlar las tasas de interés con la finalidad de lograr su disminución, pues en los últimos años han sido tan altas que en algunos casos superaban el 40%, ya dentro del régimen de dolarización.

**EL CASO DE BRASIL:
GOBIERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA,
PRIMER Y SEGUNDO MANDATO
(enero de 2003 a mayo de 2008)**

*Mónica Baer**

El propósito de esta ponencia es analizar el primer mandato del presidente Lula y examinar la situación actual durante su segundo mandato, a efecto de mostrar y entender los puntos de continuidad y los cambios experimentados durante ese periodo en materia de política económica.

Política macroeconómica

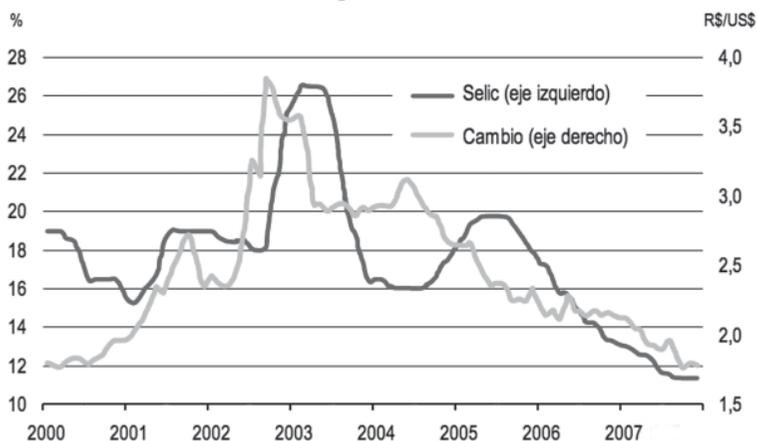
El hecho de que la transición política de la presidencia de Fernando H. Cardoso al gobierno de Lula fue negociada permite entender que no hubo en ese campo puntos de tensión. Además, dado que las condiciones internacionales fueron muy favorables, se permitió la continuidad de una política macroeconómica, el buen desempeño en términos de crecimiento e incluso la disminución en los índices de pobreza.

* Investigadora de la Fundación Getulio Vargas. Este trabajo corresponde a la exposición realizada por la autora en el Seminario.

Obstáculos iniciales en el primer periodo preelectoral

Es conveniente señalar que en el primer periodo preelectoral (julio-octubre 2002) existió una fuerte presión sobre el tipo de cambio, con claro riesgo en materia de cuentas externas, inflación y descontrol fiscal. Si se observa la evolución del tipo de cambio en esa coyuntura (gráfico 1), se verá que sufre una devaluación cercana al 100% en el curso de los años 2002 y 2003.

Gráfico 1. Tipo de cambio y tasa de interés overnight, SELIC (final de periodo-R\$/US\$).

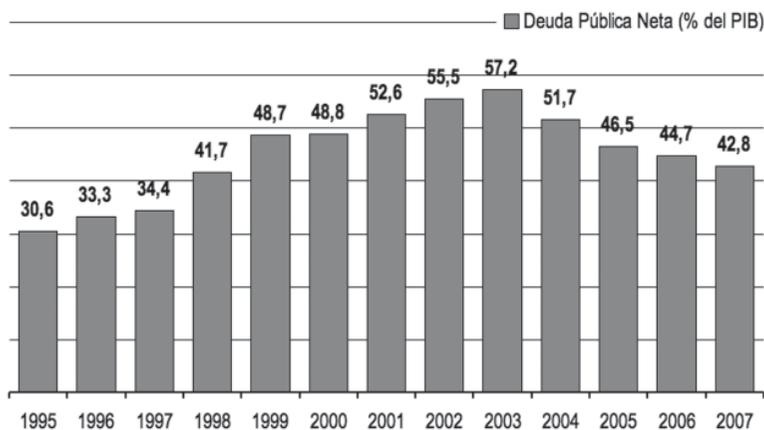


FUENTE: Bacen. Elaboración: MB Asociados.

Aquí cabe recordar que desde el año 1997 hubo una fuerte indexación cambiaria de la deuda interna para evitar el no pago de la misma. En aquel momento la crisis asiática y después la de Rusia provocaban una situación de la que se intentó salir prometiendo a los poseedores de títulos de deuda brasileña que los mismos se indexarían, o sea, se ajustarían a la devaluación cambiaria que se generara. Ello produjo una brusca elevación del monto de la deuda neta del sector público en los años 2001 al 2003, representando un

porcentaje de 57.2% del PIB como se aprecia en el gráfico 2. Esta medida hizo subir la tasa de interés básica (SELIC), que es la que maneja el Banco Central, la cual se elevó a 26% anual (gráfico 1).

Gráfico 2. Deuda Neta del Sector Público (% del PIB).

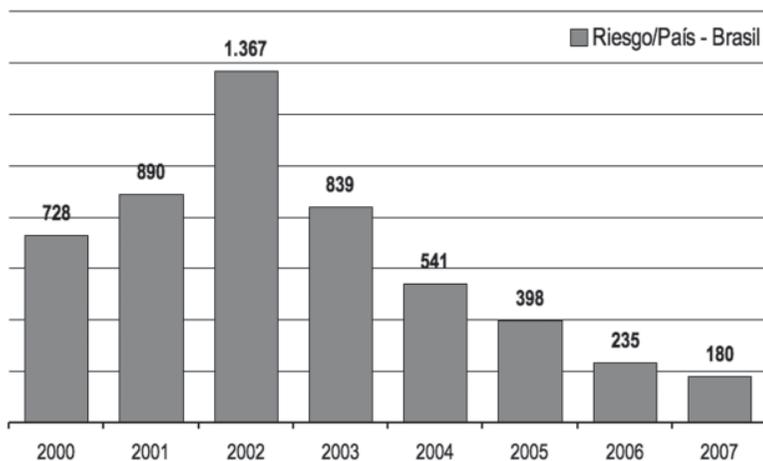


FUENTE: Bacen. Elaboración: MB Asociados.

Estos fenómenos sin duda influyeron en el riesgo-país que se elevó enormemente en el año 2002, para luego comenzar a descender, cuando la confianza en la administración Lula se garantizó (gráfico 3). Esta situación, que se planteó antes de que asumiera el primer gobierno de Lula, fue superada mediante una misión que se entrevistó con el Tesoro americano, e incluso con la presencia del propio Lula en el Fondo Monetario Internacional (FMI), ante el que se compromete a no romper relaciones y cumplir con las obligaciones externas.

Para esas gestiones se contó con el aval del propio Partido del Trabajo, al que pertenece Lula. En efecto, en la Convención de ese partido, en julio de 2002, se aprobó dejar de lado algunas promesas electorales en materia económica para lograr un mandato tranquilo, así como continuar en la búsqueda de otros objetivos.

Gráfico 3. Riesgo/País en Brasil.



FUENTE: Bloomberg. Elaboración: MB Asociados.

Maduración de las políticas de largo plazo

Dadas las circunstancias y los elevados precios de los *commodities* brasileños en el exterior, se eliminaron las restricciones externas al crecimiento y se pudo lograr que maduraran ciertas líneas políticas de largo plazo en materia petrolera, mineral, metálica y de producción agrícola. Cabe subrayar que estas políticas nacieron hace por lo menos dos décadas.

Respecto del petróleo, hubo un interés por parte del capital privado. Petrobrás se convierte en una compañía abierta al capital privado, en donde el Estado retiene la mayoría de las acciones y lo compromete a mejorar sus niveles de inversión. Cuando se analiza la balanza comercial se comprueba que pese a que exporta derivados de hidrocarburos y es casi autosuficiente, eso no impide que Brasil siga importando petróleo leve, dado que el petróleo producido internamente es el pesado.

Otro fenómeno de expansión ocurrió con una gran empresa minera (Vale Doce), la que también se encuentra en un proceso muy intenso de internacionalización, proceso inédito en Brasil.

Finalmente, entre las líneas de largo plazo destaca lo relativo a los productos agropecuarios de exportación. La pregunta es: ¿cuál es la razón para que Brasil sea tan fuerte en ese campo? Para responder a esa cuestión nos remitiremos a los años setenta. En ese entonces los militares, con una visión del desarrollo del país, invirtieron mucho en las empresas públicas, y aunque el poder y radio de maniobra de esas empresas públicas fueron debilitados con la crisis de la deuda de los años ochenta, también mantuvieron un papel estratégico en materia de políticas de inversión y tecnología.

Un caso emblemático es Embrapa (empresa brasileña de política agrícola) que es un instituto público de investigación que ha logrado obtener una importante transferencia y aplicación de conocimientos tecnológicos provenientes de los mayores centros de excelencia agrícola en el mundo. Ejemplos de ello son la introducción y adaptación de la soja, toda la mejora genética en el sector agropecuario y el desarrollo del algodón transgénico.

En sus inicios el gobierno de Lula intentó dejar de lado instituciones como Embrapa, pero luego aceptó la importancia de sus aportes al desarrollo agrícola, habida cuenta de los aumentos de precios y demanda de productos agrícolas.

Desarrollo del mercado de capitales

Otro hecho importante en los últimos años ha sido el enorme desarrollo en el mercado de capitales y un intenso proceso de profesionalización, también en dicho mercado. Se han creado nuevas opciones a través de la combinación de acciones que las empresas han realizado en condiciones distintas a las tradicionales. Este fenómeno se observa en grupos familiares que se han afiliado a nuevas formas de capitalización.

Los bancos financieros extranjeros han comenzado también a realizar operaciones estructuradas consistentes en la combinación de ofertas de títulos que contenían distintas acciones, con los riesgos que ello conlleva en un periodo de fuertes oscilaciones y tendencias recesivas, en Estados Unidos, Europa y Japón.

Por otra parte, Brasil continúa manteniendo como la institución de financiamiento a largo plazo al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, que es la única que opera con la perspectiva de apoyar procesos de infraestructura e inversiones públicas.

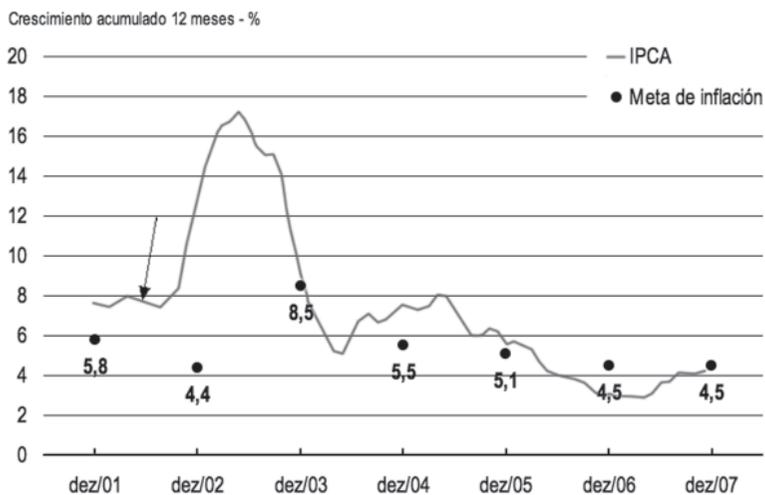
Creación de un círculo virtuoso en materia de cuentas externas y finanzas del sector público

El desempeño favorable de las cuentas externas influyó en la apreciación del tipo de cambio, desde el año 2003 en adelante, lo que representó un ancla para el control de la inflación (gráfico 4). Además, la baja del nivel de precios permitió reducir paulatinamente los niveles de las tasas de interés hasta el 2007, aunque una inflación esperada de 6.5% para el año 2008 ha determinado que la tasa de interés vuelva a elevarse.

El crecimiento económico se apoyó inicialmente sobre las exportaciones netas, aunque luego comenzó a influir decisivamente la demanda interna y, en lo particular, el consumo de las familias.

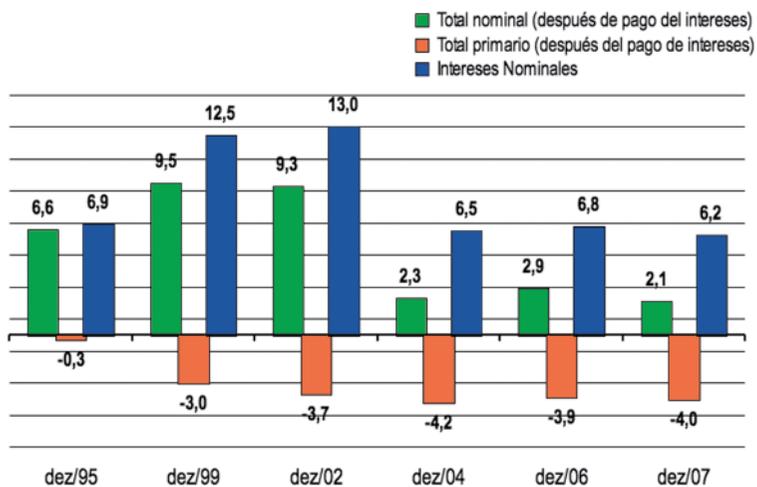
El mayor crecimiento y los intereses más bajos produjeron una importante mejora en las cuentas fiscales (gráfico 5), sin que el sistema tributario haya sufrido cambios significativos. La existencia de un fuerte superávit produjo un saldo primario de las cuentas públicas del orden positivo de 4% del PIB, permitiendo que pese al pago de intereses (que supera el 6% del PIB), el déficit nominal o neto se haya mantenido en un rango por encima de 2% del PIB (gráfico 6). Hay que mencionar que la carga tributaria siguió presentando una ligera tendencia positiva, con un aumento que lo llevó a 34.2% del PIB en el año 2006.

Gráfico 4. Inflación (IPCA) acumulada en 12 meses (%).



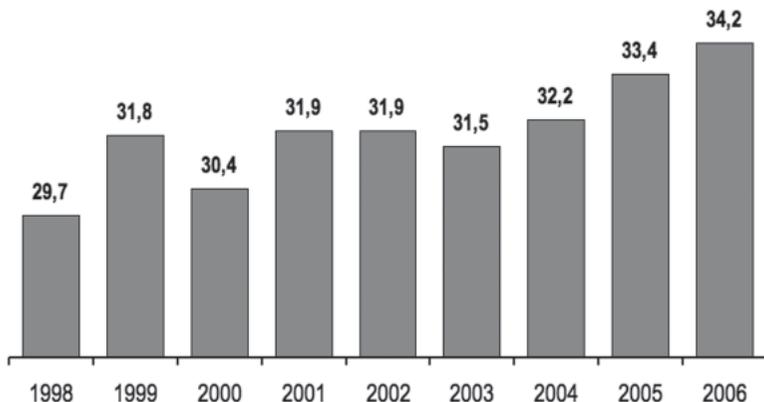
Fuente: Bacen, IBGE. Elaboración y proyecciones: MB Asociados.

Gráfico 5. Necesidades de financiamiento del sector público (% del PIB).



FUENTE: Bacen. Elaboración: MB Asociados.

Gráfico 6. Evolución de la carga tributaria
(% del PIB).

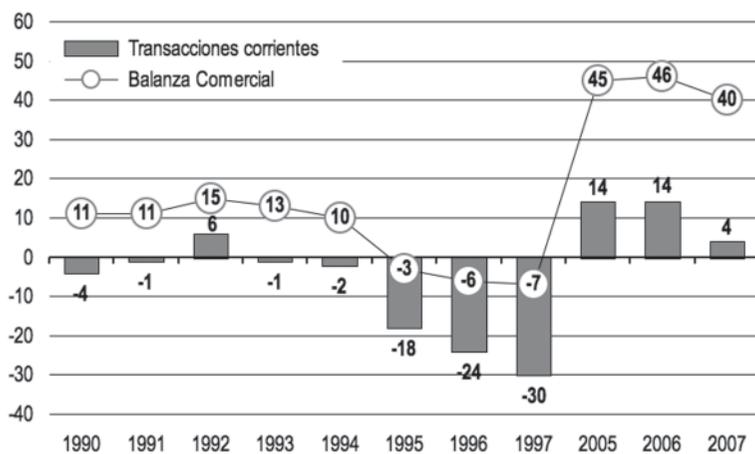


FUENTE: Receita Federal. Elaboración: MB Asociados.

En los gráficos 7 al 10 se seleccionaron algunos indicadores que demuestran, por una parte, la mejoría de los índices de solvencia financiera externa. El fuerte deterioro que se observa en el balance de cuenta corriente hacia fines de los años noventa se puede atribuir al mantenimiento de un tipo de cambio fijo, que es sustituido por un tipo de cambio flotante y un sistema de metas inflacionarias. Una fuerte expansión de las exportaciones entre 2005 y 2007 llevó la balanza comercial a superar los 40 mil millones de dólares, y a un superávit en las transacciones corrientes (gráfico 7).

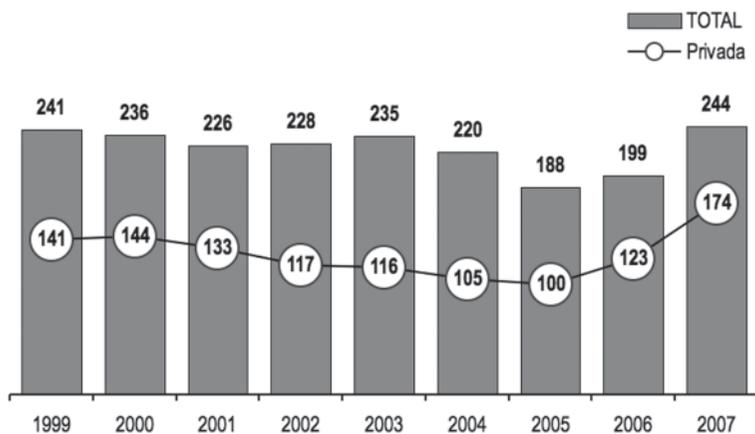
Como consecuencia del cambio en la política cambiaria y la disminución relativa en el nivel de inflación, se produjo un descenso pronunciado de la deuda externa, en especial de la deuda pública (gráfico 8), y más aún cuando se le relaciona con las exportaciones (gráfico 9).

Gráfico 7. Balance de cuenta corriente (US\$ mm).



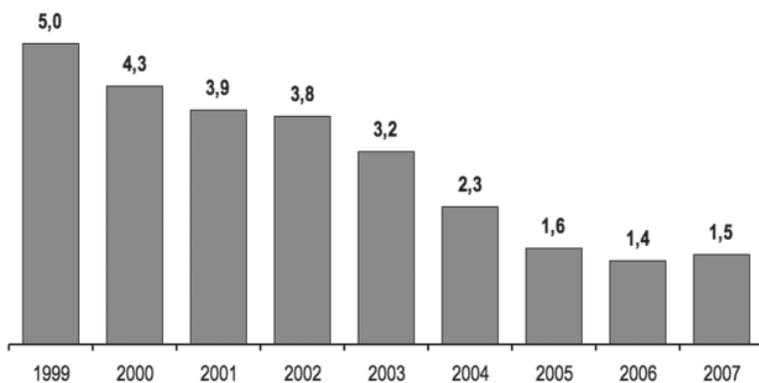
Fuente: Bancen. Elaboración: MB Asociados.

Gráfico 8. Deuda externa (US\$ mm).



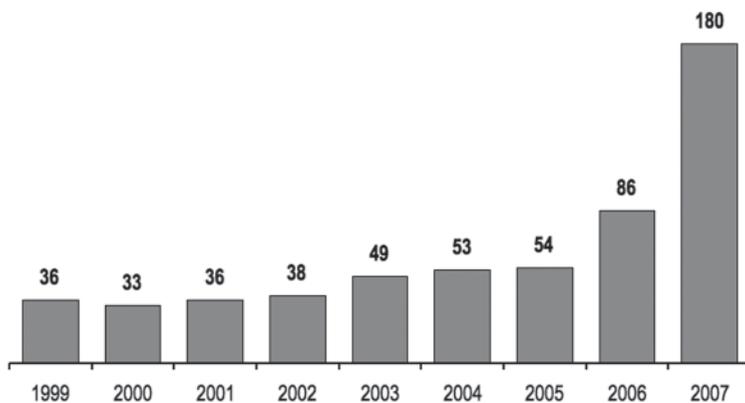
Fuente: Bancen. Elaboración: MB Asociados.

Gráfico 9. Deuda externa/Exportaciones.



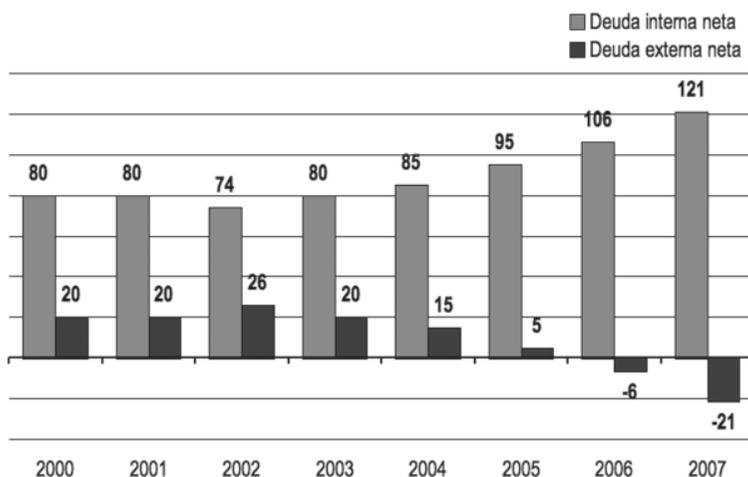
Fuente: Bancen. Elaboración: MB Asociados.

Gráfico 10. Reservas internacionales (US\$ mm).



Fuente: Bancen. Elaboración: MB Asociados.

Gráfico 11. Deuda pública neta interna y externa como proporción de la deuda total (%).



FUENTE: Bacen. Elaboración: MB Asociados.

Ese fenómeno de crecimiento de la deuda privada en el exterior obedeció a que, con altas tasas de interés internas, el sector privado se volcó a endeudarse con el exterior y hubo además un significativo ingreso de capitales financieros e inversión productiva. Ese ingreso de capitales externos, aunado al aumento de las exportaciones, determinó un gran crecimiento de las reservas internacionales (gráfico 10) e hizo que Brasil alcance en la actualidad la condición de acreedor internacional, en términos netos en el año 2007 (gráfico 11).

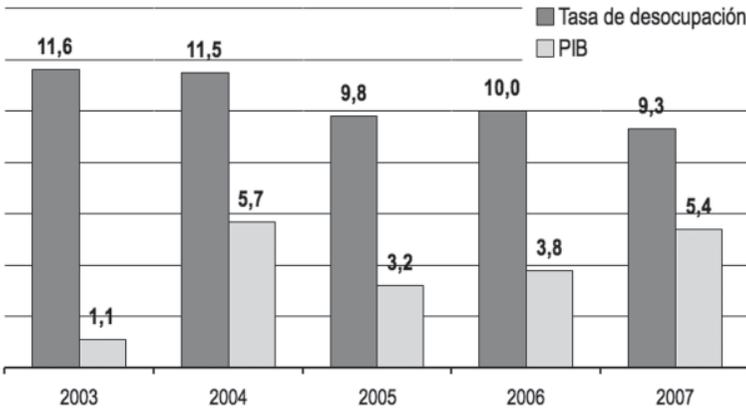
Problemas macroestructurales

En materia de cuestiones macroeconómicas se observan claras dificultades para avanzar en el debate y la resolución de los problemas de empleo, pobreza, desigualdad de ingresos y en materia crediticia.

Problemas de empleo

Concretamente el proceso de creación de empleo es muy lento con respecto al crecimiento de la economía. En consecuencia hay una reducción muy limitada del nivel de desempleo (gráfico 12). En 2008 se ubica en niveles cercanos a 8% pero con cierta tendencia a crecer.

Gráfico 12. Tasa de desocupación y crecimiento del PIB (%).



FUENTE: IBGE. Elaboración: MB Asociados.

La discusión ha vuelto a generar el debate sobre cuál sería el nivel natural de la tasa de desempleo que ha sido calculada por el Banco Central, tomando una serie de 20 años situada entre 7.4 y 9.5%. No obstante, en términos reales esta estimación está viciada por los graves problemas macroeconómicos que enfrentó Brasil durante las últimas dos décadas.

Para aclarar los problemas de desempleo hay que tomar en cuenta que un trabajador brasileño que entra al mercado formal cuesta 80% más que lo que recibe de sueldo en razón de los impuestos, contribuciones diversas y seguridad social. Por esa

razón y por factores de organización y tecnología empresarial, el mercado informal de trabajo se mantiene muy elevado.

Cabe señalar que desde el 2006 el ingreso nacional ha crecido más que la ocupación, lo cual pone al descubierto problemas macroestructurales respecto de la ocupación de mano obra.

Por otra parte, y por razones tecnológicas, educativas y regionales se presenta el fenómeno paradójico de que, en cambio, falta mano de obra especializada en ciertos sectores, lo que constituye un problema cualitativo de significación para el desarrollo productivo de Brasil.

Problemas de pobreza y distribución del ingreso

La crisis de los años noventa tuvo como resultado un aumento de la pobreza en Brasil. Para remontar este problema el país se comprometió, al igual que la región latinoamericana en su conjunto, a reducir hasta en 50% la pobreza extrema y el hambre, antes del año 2015.

El programa y las promesas a inicios de la administración del presidente Lula fueron en esa misma dirección e, incluso, fueron aún más radicales. Su propuesta inicial de Hambre Cero, convertido en el programa emblemático de su primer gobierno, fue una demostración de su intención de atacar frontalmente ese grave problema estructural de la sociedad brasileña.

En este campo de las políticas sociales los brasileños han tenido una gran decepción, puesto que esa área quedó a cargo de personas con ideas radicales y sin ninguna experiencia. Hubo errores de formulación en el Programa de Hambre Cero y también en el Programa de Primer Empleo para jóvenes. A ello cabe agregar una política equivocada en materia de salud, que hasta la fecha sigue siendo la política social peor evaluada del gobierno.

No obstante que las políticas sociales, en especial el ataque a la pobreza, han sido sometidas a grandes discusiones internas dentro del Partido del Trabajo que integra el presidente Lula, su gobierno ha obtenido mejoras en las condiciones sociales. Concretamente los niveles de pobreza e indigencia han disminuido, aunque no en la medida de lo previsto, entre otras razones por el débil y fluctuante crecimiento del PIB que se observa entre los años 2003 y 2007.

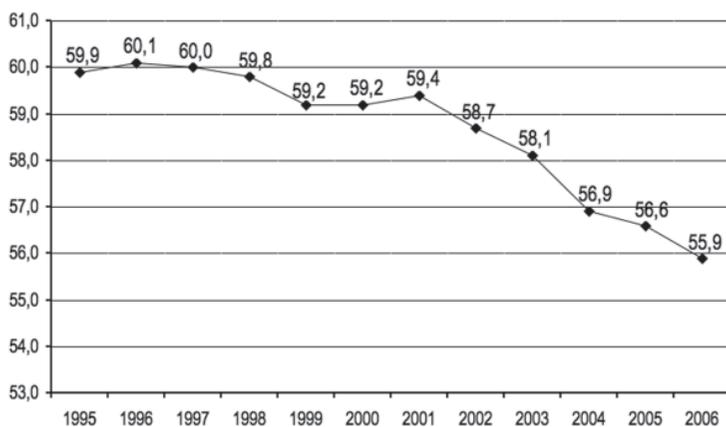
Los índices de pobreza han pasado de 28.2% a 22.7%, del año 2003 al 2007, siendo notoria la caída en la indigencia, la cual ha tenido una fuerte disminución al pasar de 13.6% a 5.7% entre los años 2003-2006.

Los factores que han coadyuvado a esa mejora han sido los siguientes:

a) Recuperación del ingreso a partir de la estabilidad de precios; *b)* aumento real del salario mínimo; *c)* los ciudadanos con edades superiores a los 65 años pasaron a recibir un salario mínimo, aunque no hayan contribuido a la seguridad social, lo cual ha sido una política exitosa; *d)* ampliación de la cobertura y unificación de varios programas de ingreso mínimo (en lugar del Programa Hambre Cero). Este es el caso del Programa Bolsa Familia que actualmente subsidia las necesidades básicas de 12 millones de familias inscritas.

Por otra parte, las promesas que buscaban mejorar la distribución del ingreso no prosperaron, a pesar de lo obtenido para reducir los niveles de pobreza. De acuerdo a las cifras disponibles entre los años 2003 y 2006, la desigualdad se redujo a razón de 1% anual, con una tendencia similar a la exhibida desde el año 2000. Esta disminución promedio resulta claramente insuficiente dada la profunda desigualdad inicial que se observa ya en el curso de la década de los años 90 (gráfica 13).

Gráfico 13. Distribución del ingreso. Índice de GINI* (1995-2006).



FUENTE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), 2006.

* El Índice de GINI implica que 100 = máximo desigualdad y 0 = igualdad total.

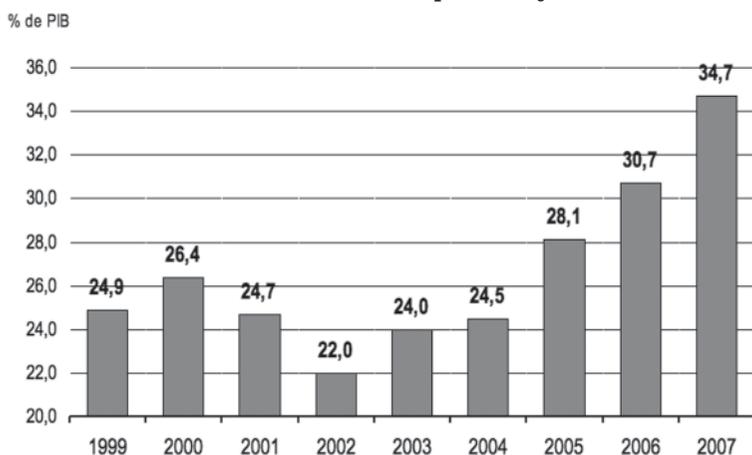
Es así que en el año 2005, comparando los ingresos de 20% de los sectores más ricos con los ingresos de 20% de los sectores más pobres, la relación establece que los primeros tienen ingresos 28 veces mayores que los sectores más desposeídos (CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2006). En conclusión, con mejoras marginales, quizá más exitosos en materia de pobreza que en cuanto a la distribución del ingreso, lo cierto es que estos problemas sociales estructurales continúan presentes como un desafío en las actuales circunstancias.

Problemas en materia de crédito

Brasil es una economía con un muy bajo crédito en términos de PIB (gráfico 14). Los *spreads* bancarios son muy elevados, lo que hace que la diferencia entre la tasa de interés activa y pasiva sea de 25 puntos porcentuales (gráfico 15). Los banqueros dicen que esta situación deriva de los depósitos compulsivos determinados

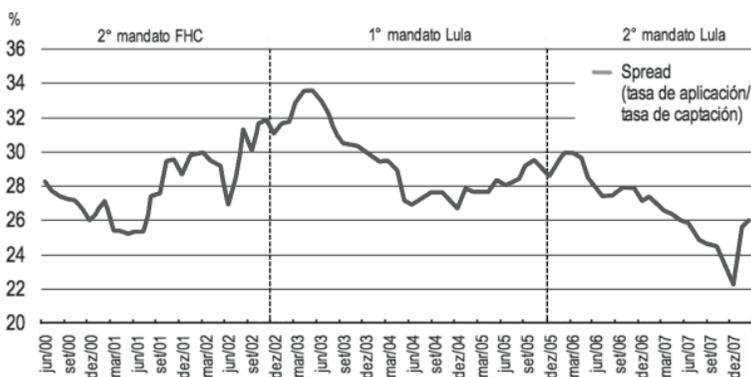
por el Banco Central. No obstante, otra razón es que dadas las ventajas de rentabilidad que producen los títulos públicos es más conveniente, para los bancos privados, destinar sus recursos a esos fines y no dedicarlo al crédito.

Gráfico 14. Crédito como porcentaje del PIB.



FUENTE: Bacen. Elaboración y proyecciones: MB Asociados.

Gráfico 15. Spread Bancario (% aa).

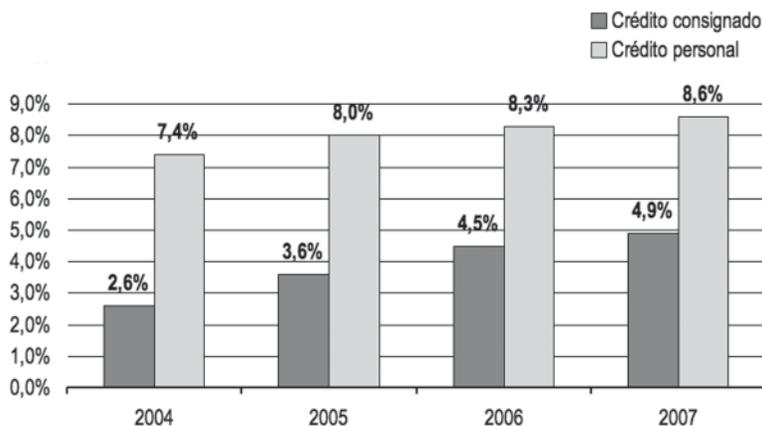


FUENTE: Bacen. Elaboración: MB Asociados.

Sin embargo, ha habido un factor que ha expandido el crédito y es el denominado crédito consignado destinado al consumo. Este crédito establecido por un decreto específico ha permitido descontar el crédito concedido para crédito personal de la nómina de salarios. Esta situación comenzó a aplicarse a los cargos públicos, porque el funcionario público tiene un empleo garantizado y no tiene riesgo de ser despedido. Esto permite descontar mensualmente la cuota del crédito de la liquidación de su sueldo.

Las grandes empresas firmaron un acuerdo con los sindicatos para estos propósitos, de ahí que el crédito personal casi se duplicó, ya que por este procedimiento se esquivaba el problema de los elevados *spreads* (gráfico 16). Aún así, esos créditos se establecen con tasas de interés que han llegado a 40%, lo que ha obligado al gobierno a solicitar a las instituciones financieras que publiquen las tasas de interés que aplican a estos créditos.

Gráfico 16. Crédito consignado y personal en relación al PIB.



FUENTE: Bacen. Elaboración: MB Asociados.

El crédito consignado es principalmente crédito al consumo, inclusive para compra de automóviles. El debate se centra en

que dicho consumo ha crecido en el año 2008 a una tasa aproximada de 8% anual, con la perspectiva de tasas de recuperación muy lentas, todo lo cual puede producir morosidad. Ese crecimiento del consumo personal puede acarrear presiones inflacionarias y un aumento en las importaciones. Lo anterior, aunado a los factores asociados a los precios de alimentos y a la energía, hace previsible que el Banco Central se predisponga al alza de las tasas de interés y a atraer más inversión extranjera, apreciando más aún el tipo de cambio.¹

Problemas estructurales sectoriales

En donde no ha habido avance, y se ha retrocedido respecto a la dinámica del mercado privado, es en lo referente al rol regulador e inversor del Estado. A dichos efectos es importante tener en cuenta los enormes desafíos que Brasil tiene en materia de política de infraestructura.

La falta de organización y capacidad operacional del Estado, y las dificultades para articular definiciones han retrasado las inversiones en infraestructura, energía, tecnología y agricultura. Éstas fueron siempre áreas de negociación política donde no siempre los cargos han sido desempeñados por personas idóneas en la materia, sino que se han asignado en razón de cuotas políticas o criterios diversos.

Se han creado algunas agencias reguladoras, pero han sufrido las presiones políticas por lo que no han sido del todo exitosas en su funcionamiento. En ese sentido Brasil ha tenido malas experiencias

¹ No obstante, con motivo de la crisis financiera internacional que se desató en 2008, los objetivos perseguidos al subir la tasa de interés se han visto contrarrestados por una fuga de capitales y una significativa depreciación del tipo de cambio.

de privatización (especialmente en el sector eléctrico) y sólo buenas experiencias de regulación en el sector de telecomunicaciones.

La virtud del presidente Lula, cuya popularidad ha logrado superar los problemas políticos y éticos que han empañado la marcha de su gobierno, ha sido volver a discutir el tema de la política industrial y la tecnológica. No obstante, esas iniciativas han estado acotadas por los factores políticos. Es así que Embrapa, con una valiosa historia en materia de tecnología agropecuaria, se ha visto disminuida al habersele encomendado, por ejemplo, el cuidado de los proyectos de agricultura familiar.

Otro tanto ocurre con los grandes problemas del medio ambiente y la construcción de represas hidroeléctricas que entran a ser disputadas y cuestionadas por razones políticas, con lo cual se posterga o retrae la función del Estado en esa materia.

Desafíos y cuestiones en debate actual en Brasil en materia de política económica

Entre los principales desafíos y preocupaciones que actualmente se tienen en materia de política económica, de manera sintética se pueden citar los siguientes:

- a) Pobreza y distribución del ingreso, amenazados por una escalada en el nivel de precios de la economía.
- b) Retomar una política de alzas de las tasas de interés, con el objetivo de controlar la inflación, afectando más los niveles y costos del crédito interno y buscando promover el ingreso de capitales financieros.
- c) Preocupación por la apreciación del tipo de cambio y la velocidad del deterioro que puede acarrear en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

- d)* Necesidad de medidas específicas en el terreno de la política industrial, sobre todo dirigidas a sectores que se ven perjudicados por la apreciación cambiaria y el encarecimiento del crédito interno.
- e)* Necesidad de moderar la expansión del consumo interno, incentivado por la vía crediticia.
- f)* Necesidad de una reforma tributaria que simplifique el IVA y restrinja la guerra fiscal que se observa a nivel de los estados de la Federación.

LA POLÍTICA ECONÓMICA
DEL ACTUAL GOBIERNO DEL PRESIDENTE
TABARÉ VÁZQUEZ
(marzo 2005-mayo 2008)

*Ruben Tansini**

Uruguay tiene una población de 3 millones 300 mil habitantes, con una larga tradición democrática con la excepción de la dictadura militar sufrida entre los años 1973 y 1984. En el año 2005 asumió un nuevo gobierno de una coalición política de izquierda (el Frente Amplio) que, para los parámetros uruguayos, es un partido joven ya que nació en 1970. La historia de Uruguay nació con los partidos políticos en 1830, siendo los más antiguos del mundo aún en actividad. Probablemente esta característica del sistema político condiciona y acota significativamente los espacios del manejo de la política económica, y conduce a que las diferencias políticas entre los distintos gobiernos no sean muy pronunciadas, por la importante politización de la ciudadanía.

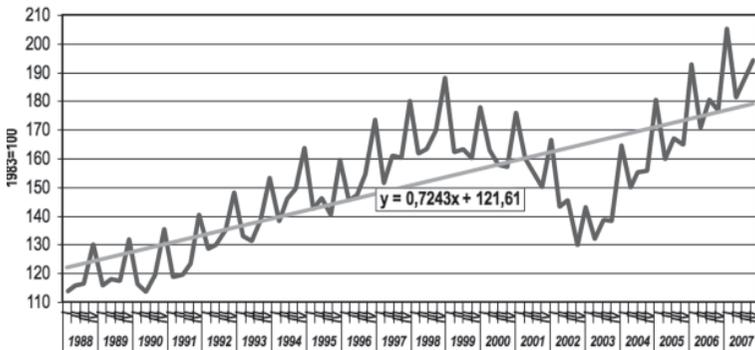
Para dar una idea general del proceso que se vivió en la nueva administración, se comenzará por la consideración de la muy importante crisis económica que vivió el país en 2002, la cual condicionó significativamente, desde el punto de vista económico, la situación en que asume el nuevo gobierno en 2005.

*Académico de la Universidad de la República del Uruguay.

Uruguay: crisis de 2002

La prolongada recesión económica en Uruguay, iniciada en 1999, se profundizó en 2002, especialmente en el segundo semestre. El Producto Interno Bruto (PIB) y las exportaciones se redujeron 11% respecto de 2001, a lo que se sumó una importante contracción de la inversión que se venía verificando desde 1998 (gráficos 1, 2 y 3). Efectivamente, en cuatro años de recesión, el nivel de actividad económica se redujo en 17.5%, evidenciando una larga y profunda crisis económica que recién comenzó a revertirse en el segundo trimestre de 2003. El descenso en el PIB uruguayo comenzó con la devaluación de Brasil en 1999, en un contexto en que las exportaciones estaban altamente concentradas en ese país y en Argentina.

Gráfico 1. Índice de volumen físico del PIB trimestral



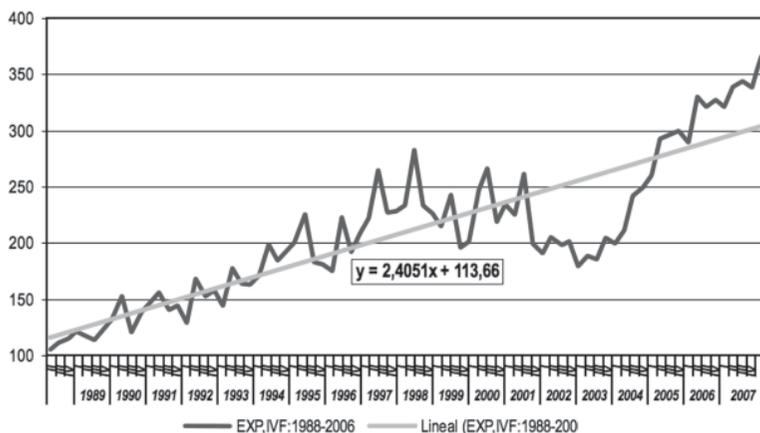
FUENTE: Banco Central de Uruguay.

Sin embargo, si bien una razón fundamental de la recesión fue la pérdida de competitividad con Brasil, ocasionada por la devaluación

luación de la moneda de dicho país, esta situación se agravó por la conjunción de otros factores, tales como el aumento de la tasa de interés internacional y del precio del petróleo, la caída de los precios internacionales de ciertos bienes exportables del país (carne, lana y arroz, entre otros) y por la sequía que impactó negativamente a los sectores agropecuario y de producción de electricidad, así como la aparición de la aftosa, a principios del año 2001, que condujo al cierre de varios mercados de destino de uno de los rubros más relevantes de las exportaciones uruguayas.

A este proceso recesivo se sumó la grave crisis financiera de Argentina, en diciembre de 2001, con los efectos del abrupto abandono de la convertibilidad (paridad: 1 peso = 1 dólar), que impactó fuertemente en el sistema financiero uruguayo y en la economía en general, conduciendo al retiro de depósitos, caída del nivel de reservas internacionales, pérdida del grado inversor del país, incremento significativo de la deuda pública, así como el cierre de cuatro instituciones financieras, la suspensión de la actividad de cuatro bancos y la reprogramación unilateral de los depósitos a plazo fijo de los bancos estatales. Efectivamente, en los primeros nueve meses de 2002 se produjo una enorme fuga de capitales del sector financiero uruguayo, con el retiro de más de 6 mil millones de dólares de los depósitos constituidos en el sistema bancario (46% del total existente a fines de 2001). Particularmente los depósitos de no residentes cayeron en 65% y los de residentes casi en 30%. Lo anterior se tradujo en una caída de las reservas internacionales que pasaron, en plena crisis, de 3 mil millones a 700 millones de dólares en un lapso de pocas semanas, lo que generó como alternativa para enfrentar la crisis financiera, que se incrementara el endeudamiento público de Uruguay superando 110% del PIB.

Gráfico 2. Índice de volumen físico de las exportaciones, trimestral (1983=100).



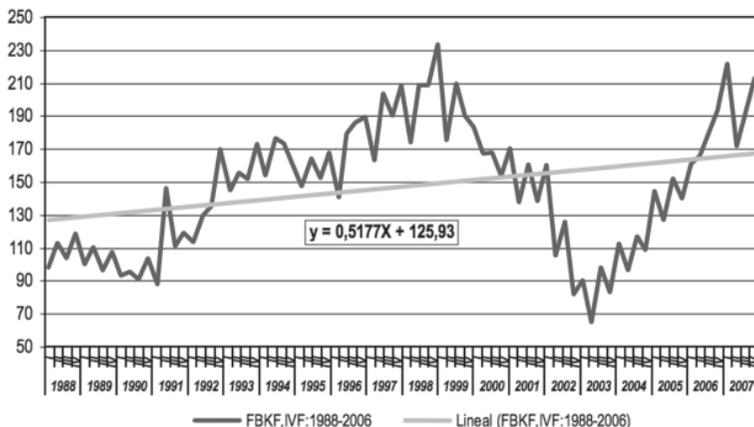
FUENTE: Banco Central de Uruguay.

La crisis de 2001, en Argentina, se caracterizó por el colapso del sector financiero que desembocó en lo que se denominó “el corralito”, o la restricción al retiro de los depósitos tanto de nacionales como de extranjeros, así como el “default” de la deuda pública. Esta situación afectó directamente a Uruguay, determinando que el primer banco que comenzó con dificultades en Uruguay fuera precisamente un banco argentino (Banco Galicia), que como consecuencia arrastró a otros bancos al retiro de depósitos argentinos del sistema financiero uruguayo, generando una pérdida de confianza en los demás depositantes, lo que resultó en una corrida bancaria de los depositantes argentinos para la banca uruguaya, seguida por el resto de los depositantes.

En este contexto disminuyó la actividad económica, la tasa de desempleo alcanzó sus máximos niveles históricos arrojando un promedio de 17% en 2002. Al mismo tiempo creció el desempleo. Por otra parte, los valores promedio de las

pasividades, los ingresos del trabajo y del capital cayeron en términos reales y, a diferencia de lo ocurrido en los primeros tres años de la fase recesiva, el ajuste en el mercado de trabajo no sólo se procesó vía cantidades, sino también vía precios, mediante una significativa contracción de los salarios en términos reales. En promedio anual el salario real disminuyó 10.7%, mientras que lo hizo en 19.5% durante diciembre 2001 y diciembre de 2002, concentrándose la baja principalmente en el segundo semestre de 2002, debido a la aceleración de la inflación. Además de la caída de las remuneraciones, continuó el crecimiento de la dispersión salarial en un marco de aumento de las brechas salariales entre niveles educativos y entre los salarios públicos y privados.

Gráfico 3. Índice de volumen físico de la formación bruta de capital, trimestral (1983=100).



FUENTE: Banco Central de Uruguay.

Durante la crisis se dio una abrupta caída de los ingresos de la población en general y además fue patente la profundización de la desigualdad, constatándose que el índice de Gini creció

de 0.437 a 0.455 entre 1999 y 2002, mientras el índice de Theil (Entropía 1) lo hizo de 0.344 a 0.382 y el de Entropía 0 de 0.336 a 0.367. En 2002 la población por debajo de la línea de pobreza se elevó a 25% y a 31%, en 2003, contrastando con el 15% de 1999, en tanto aquella en la indigencia aumentó de 2% a 4%, respectivamente.

La salida de la crisis se apoyó en la reprogramación voluntaria de los papeles públicos uruguayos y de los depósitos de la banca pública, lo que se diferenció radicalmente de la opinión del Fondo Monetario Internacional (FMI), favorable al “default” de la deuda. En esas circunstancias el gobierno obtuvo el apoyo de la administración norteamericana, logrando un adelanto de 1 500 millones de dólares a cuenta del apoyo del FMI, que en primera instancia se mostraba muy reticente a respaldar la salida uruguaya, asegurando de esa forma el respeto a la tradición del país de honrar sus deudas.

Un dato relevante para entender el manejo de la crisis financiera uruguaya es el importante rol del Estado en su sistema bancario y su papel de garante de última instancia a los depósitos. Efectivamente, 55% de los depósitos del sistema financiero se localizaban en bancos comerciales de propiedad pública. Por su parte, la banca internacional, considerando la experiencia de Argentina, recibió de buen grado la idea de que el gobierno uruguayo explicitara que se respetarían los contratos, por lo que recurrió al auxilio de las casas matrices, respetando de esa forma sus obligaciones.

Cabe señalar que durante el periodo de crisis se incrementaron significativamente los índices de morosidad bancaria, superando en la banca pública 55%, mientras que en la privada llegó a superar 30%. Otro elemento relevante para la decisión de la banca internacional, respecto del respaldo de sus operaciones en Uruguay en cuanto a la salida de la crisis, fue que el gobierno respetara los fondos privados de pensiones y jubilacio-

nes, que en ese momento ascendían a casi 2 mil 500 millones de dólares.

La salida a la crisis financiera fue por lo tanto negociada, no sólo con la banca y los organismos internacionales, sino a nivel del Parlamento, en donde se contó con la aprobación de gran parte de los partidos políticos opositores.

La crisis tuvo importantes consecuencias en el régimen cambiario, pasando de un sistema de bandas (máximas y mínimas) a uno de libre flotación, lo que condujo rápidamente a una devaluación que impactó en los precios, aumentando la inflación anual, de un dígito a casi 25%, lo cual duplicaba los niveles proyectados para 2002.

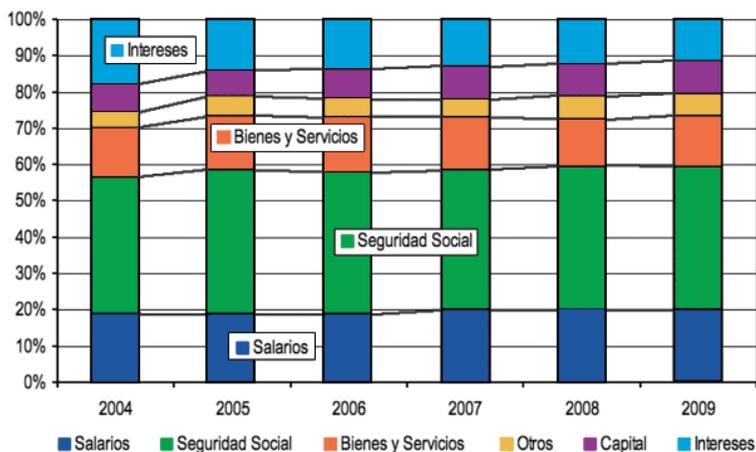
No obstante, en materia social la existencia de una amplia red de protección social, aunque menguada en este periodo por la restricción presupuestaria, contribuyó a atenuar los efectos sociales de la crisis. Esta red incluía la existencia, entre otros mecanismos, de un sistema de Seguro de Desempleo, el Sistema de Asignaciones Familiares (una transferencia que se otorga a las familias con hijos de acuerdo a sus ingresos), así como la cobertura sanitaria a través del Sistema de Salud Pública.¹

Por otra parte, la restricción presupuestaria se vio agudizada por la inflexibilidad del gasto público, que mayoritariamente se destinaba a subsidios de la seguridad social (jubilaciones y pensiones) y a salarios del sector público. Es de considerar que en una población tan pequeña como la uruguaya, el Estado contaba con más de 250 mil funcionarios públicos y existían más de 700 mil personas que percibían jubilaciones y/o pensiones.

¹ El gasto público social de Uruguay, según definición de la CEPAL, siempre fue elevado para los parámetros latinoamericanos. Efectivamente, en 1990-1991 representaba 62% del gasto público, en tanto en 1998-1999 era 70% y se redujo a 61% en 2002-2003. (CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2006).

Si bien ambos factores atenuaron el impacto de la crisis en la población, constituyeron una restricción importante a la capacidad de la política económica de desarrollar políticas anticíclicas. A pesar de ello no se observan a la fecha cambios relevantes en cuanto a la estructura del gasto público, donde se aprecia que aproximadamente 60% se destina a financiar salarios públicos, jubilaciones y pensiones. Esto genera una fuerte limitante a la capacidad de acción del gobierno respecto al desarrollo de políticas contracíclicas, ya que el gasto resulta altamente inflexible (gráfico 4). Una de las consecuencias de la alta participación de los salarios públicos y pensiones en el gasto público es una baja participación de la inversión pública, lo que contribuye a un menor coeficiente de inversión de la economía.

Gráfico 4. Distribución del gasto público.



FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

Nuevo gobierno en 2005: nueva política económica con continuidad

En 2005, el Frente Amplio, que representa la izquierda en Uruguay, asumió el gobierno con mayoría absoluta en el Parlamento. Este partido ha cambiado de manera sustancial su programa de gobierno desde 1970 (año de su fundación y cuando recogía la tradición de la izquierda latinoamericana), incluyendo entre otras medidas: la reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior, así como la suspensión del pago de la deuda externa y otras propuestas de similar tenor. Sin embargo, estos postulados habían cambiado sustancialmente cuando comenzó a gobernar a partir de 2005. Ello quedó evidenciado en lo que escribió el viceministro de Economía, M. Bergara (2007),² al definir los objetivos:

El nuevo gobierno persigue mejorar las condiciones de vida de su población con criterios de equidad, a través de un enfoque integral de desarrollo, que incluye aspectos institucionales, económicos y sociales, procurando un crecimiento sostenido superior a los guarismos históricos del país, lo que sólo es duradero en las sociedades en las que existe un marco institucional estable y creíble.

Asimismo define la necesidad de transformación

...del sector público que incluirá tanto componentes estructurales como de calidad de recursos humanos y mejoras de gestión y eficiencia, así como del sector privado en que se hace imprescindible la formación empresarial, fomentando la cultura de competencia y la actitud emprendedora como motor creativo, así como el desplie-

² Bergara, M. 2007. "Una Visión Estratégica de Desarrollo Económico en Uruguay", en *Cuba y Vietnam: un nuevo análisis de las reformas económicas*. Domingo, R. y Tansini, R. (eds.). Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), Suecia y Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

que de un concepto de responsabilidad social de las empresas que opere de manera natural y generalizada.

Con esta visión moderna el nuevo gobierno define objetivos prioritarios en el área económica:

- Lograr un ritmo alto y sostenido de crecimiento económico, con un importante incremento del coeficiente de inversión del país que supere el tradicional 13%, hasta alcanzar el 20%, en un marco de equilibrio fiscal.
- Mejorar el nivel y la calidad del empleo.
- Transformar la calidad de vida de los uruguayos, con especial referencia a los sectores más desprotegidos.

Respecto de los objetivos, cabe señalar que el Índice del Volumen Físico del PIB registró un crecimiento de 37% entre 2003 y 2007, particularmente de 15% entre 2005 y 2007, mientras que el conjunto de América Latina lo hizo en 24% y 12%, respectivamente. Sin embargo, el coeficiente de inversión, si bien se ha incrementado de 11% a 14%, entre 2005 y 2007, no ha alcanzado los niveles deseados. Este crecimiento se ha dado en el marco de extraordinarias condiciones de precios y mercados internacionales, principalmente de los alimentos, lo que permitió cumplir con el objetivo de que el crecimiento superase las tasas históricas, lo que viene sucediendo sin interrupción desde 2003 (véase gráfico 1).

Con respecto a la mejoría en el nivel de empleo, es importante señalar que el desempleo se situó, en mayo de 2008, en 7.2%, lo que contrasta con 17% promedio en 2002. Sin embargo, aún preocupan las inflexibilidades para una mayor disminución, situándose actualmente en un nivel de desempleo estructural, principalmente por la falta de mano de obra calificada. La reducción del desempleo tiene como marco el incre-

mento de la oferta de mano de obra, en tanto la tasa de actividad aumentó de 58% en 2002, a casi 62% en mayo de 2008.

Para atender el incremento de la pobreza, el nuevo gobierno constituyó el Ministerio de Desarrollo Social e implementó un sistema de subsidios directos a los hogares denominado Plan de Emergencia, actualmente denominado Plan de Equidad. Sin embargo, no ha sido muy exitoso, ya que a pesar de que el nivel de pobreza descendió de un máximo de 31% en 2003 a 25% en 2007 y la indigencia de 4% a 2%, aún se observa una gran dificultad para disminuir esos números.

Los cambios estructurales propuestos por el nuevo gobierno

En el marco de objetivos prioritarios, el gobierno definió algunos cambios estructurales que resultan particularmente interesantes de analizar para profundizar en la nueva visión económica del gobierno de izquierda.

1. En contraste con la tradición exportadora de bienes primarios de Uruguay, en la cual 60% se basa en materias primas del sector agropecuario, el gobierno plantea lograr una recomposición de las exportaciones de manera que se incorpore mayor valor agregado, lo cual se ha reflejado en la estructura de las ventas al exterior, sobre todo en materia de servicios. Los cambios en la especialización productiva y exportadora son considerados prioritarios por el gobierno, puesto que, según M. Bergara (2007):³

...se relacionan, además, con las formas de inserción del país en la economía mundial. Un país pequeño no puede competir con base

³ *Op. cit.*

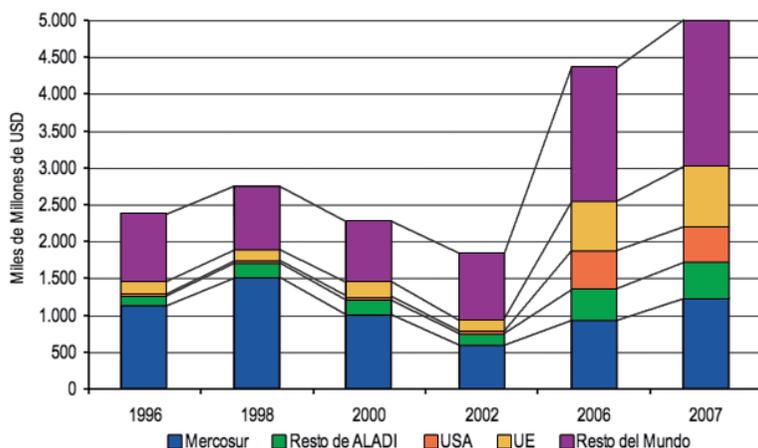
en escalas de producción ni en un espectro demasiado amplio de bienes y servicios. Debe apostar a la especialización y procurar vender calidad y conocimientos, para no estar condenado a competir con base en salarios bajos, lo que entra en contradicción frontal con los objetivos planteados y con la visión de equidad que se procura implementar. Estos impulsos deben basarse en un enfoque moderno y dinámico de los factores que determinan el éxito competitivo. En cambio, una visión moderna prevé la posibilidad del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas, proceso en el que tiene un rol central el progreso técnico, las inversiones en investigación y desarrollo y la constitución de redes de innovación... La política económica, en particular, fortalece la competitividad cuando atribuye a mejorar las condiciones del contexto económico y social en que las empresas desarrollan su actividad.

Asimismo, se puntualiza la necesidad de definir un rumbo estratégico en materia de inserción económica externa, definiendo al MERCOSUR (integración económica regional de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) como prioritario, aunque se considera que este debe ser un proyecto de integración de “regionalismo abierto y una plataforma de lanzamiento comercial hacia otros países”, buscando una mejor inserción extraregional. No obstante, se reconoce que existen serios problemas de coordinación y comercialización al interior del bloque, y en particular que está en crisis. Esta alianza inicialmente de Argentina y Brasil, a la que se adhirieron luego Paraguay y Uruguay con vistas a una Unión Aduanera, se ve enfrentada a importantes desafíos debido a que sus integrantes son principalmente productores de “commodities”, con importantes similitudes que dificultan la complementación y han enfrentado serias dificultades para el comercio intrarregional.

A pesar de que la izquierda uruguaya defendió históricamente la integración económica regional, especialmente el MERCOSUR, en el gobierno actualmente esa misma izquierda se encuentra frente a un dilema para elegir una opción no sólo viable económicamente, sino políticamente. Si se aceptan las condiciones políticas, a las que se suma la voluntad

de Venezuela y Bolivia, de participar en este mercado del sur, entonces la solución exige un espacio de flexibilidad mayor para entablar acuerdos con otros países, según opina Paraguay y Uruguay, a lo cual ni Argentina ni Brasil están dispuestos. Por otra parte, el MERCOSUR ya no presenta el mayor destino de los productos exportados por Uruguay, como se puede observar en el gráfico 5. Efectivamente, luego de la fuerte caída, durante la crisis de 2002, se ha mantenido el valor de las exportaciones regionales uruguayas, pero se lleva a cabo una importante expansión hacia el resto del mundo.

Gráfico 5. Distribución de las exportaciones de Uruguay: 1996-2007.



FUENTE: Banco Central de Uruguay.

Si bien 83% de las exportaciones de Uruguay, entre 1991 y 2000, se destinaban al MERCOSUR, en los siete años posteriores 70% de las nuevas exportaciones de ese país se orientaron hacia otros mercados. Este no es sólo el caso de Uruguay, dado que casi 90% del aumento de las exportaciones del MERCOSUR, entre 2000

y 2007, se destinó a países que no integraban el bloque, y es Uruguay quien aporta el mayor dinamismo a esa variación.

2. Se explicita por parte del gobierno que se debe promover un ámbito propicio para el impulso de la actividad económica, con reglas claras y respeto a los contratos, impulsando la complementación y cooperación entre el Estado y el sector privado.

El viceministro Bergara (2007)⁴ señala:

La visión de desarrollo del gobierno le asigna roles sustanciales de complementariedad y cooperación al Estado y al sector privado. Mientras éste último debe cumplir un papel esencial en la inversión productiva, la asunción efectiva de riesgos (para lo cual la fijación de reglas de juego creíbles es fundamental) y en el desarrollo de una cultura emprendedora. El sector público debe aportar en la determinación de reglas, su efectivo cumplimiento y en la participación en procesos de inversión que tengan importancia central en el desarrollo de largo plazo. Este aspecto ha sido instrumentado a través de la fijación de prioridades en materia de gasto público, asociadas a la educación, la salud, la seguridad y la infraestructura.

3. También se señala que resulta fundamental la mejora del clima de inversiones y la promoción de la competitividad, lo que se logrará a través de lo siguiente: ampliar las oportunidades de inversión al sector privado en servicios públicos e infraestructura, la efectiva protección de los derechos de propiedad, la reestructuración de la legislación sobre bancarrota, la promoción de políticas de competencia y competitividad (entre las cuales se debe destacar el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Innovación, políticas de conglomerados y cadenas productivas), la promoción del comercio y las políticas de calidad y la promoción de la inversión (donde se destaca la creación de una Unidad de Atención y Promoción del Sector Privado dentro del Ministerio de Economía).

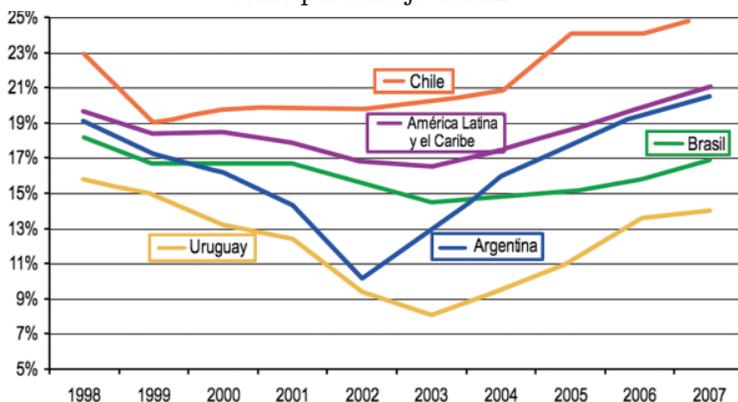
⁴ *Op. cit.*

Sobre lo anterior, Bergara (2007)⁵ señala:

Con un enfoque básico de fortalecer y potenciar el clima de negocios en el país, se han planteado diversos objetivos: (i) la educación de incentivos con reglas que favorezcan la toma de decisiones de ahorro e inversión de mediano y largo plazo; (ii) la eliminación de distorsiones y la creación de coherencia entre los regímenes de promoción y estímulos; (iii) la mayor transparencia con relación a las acciones de gobierno y a la información que la sociedad demanda; y (iv) la facilitación del comercio y las inversiones.

En este caso la preocupación del gobierno se orienta a elevar el coeficiente de inversión, dado que en la estrategia de crecimiento constituye un serio problema para la economía uruguaya, puesto que es muy bajo respecto del resto de países latinoamericanos (gráfico 6).

Gráfico 6. Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB.



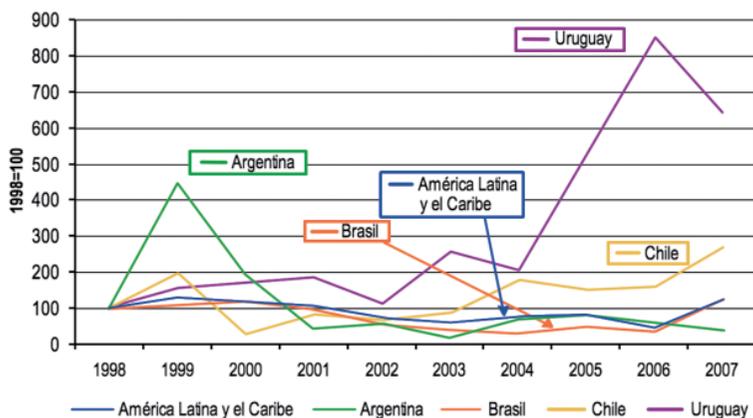
FUENTE: Banco Central de Uruguay y CEPAL.

⁵ *Op. cit.*

Un aspecto particularmente relevante, por tratarse de un gobierno de izquierda, es el sustancial incremento que han tenido las inversiones extranjeras directas (IED). Como se observa en el gráfico 7, ha estado en permanente expansión desde 2004, superando ampliamente las tasas de crecimiento históricas del país y del resto de América Latina. Es importante reconocer que este dinamismo no parece deberse exclusivamente a la atracción que genera Uruguay, sino a la situación de inestabilidad que presentan algunos países de la región, y en particular a cómo resolvieron la problemática del endeudamiento externo y el respeto de los contratos en otros países de la región. Al parecer la elección de instalarse en Uruguay toma en cuenta la gran incertidumbre que existe en los mercados internacionales respecto a lo que pasará con Argentina en un futuro, lo cual se refleja en la significativa baja en ese país de la inversión extranjera. Si se compara el valor de la IED, se observa que mientras se incrementó en 320%, en Uruguay en el 2007 respecto a 1998, se redujo en 5% para América Latina. También en ese mismo periodo se redujo en 92% en Argentina, mientras se incrementó en 19% en Brasil y en Chile.

Otro aspecto que resulta particularmente relevante en la toma de decisiones de los inversionistas extranjeros es la existencia en Uruguay de políticas consistentes de largo aliento, como el caso de la forestación que se inició en 1989, con incentivos adecuados. Efectivamente, esa continuidad de política explica, por ejemplo, la instalación de, por lo menos, tres o cuatro empresas papeleras y fábricas procesadoras de pastas de celulosa, cada una con inversiones aproximadas de 1 500 millones de euros, lo cual para la economía uruguaya resulta altamente relevante. Además, existen importantes inversiones en el sector hotelero, de turismo, agropecuario y minero. Lo anterior presenta a la inversión extranjera con mucho más dinamismo que la inversión privada local, en este nuevo periodo de gobierno.

Gráfico 7. Inversión extranjera neta (1998=100).



FUENTE: Banco Central de Uruguay y CEPAL.

4. Se definen como necesarias las transformaciones que otorguen dinamismo y profundidad al sistema financiero en el mercado de capitales y la despolarización de la economía, además de asignar una mayor independencia para el Banco Central y estipular como su función principal el control de la inflación.

Respecto del sistema financiero se pretende modificar la Carta Orgánica del Banco Central de Uruguay, para que fortalezca su credibilidad y autonomía en materia de política monetaria. Además, se propone la modernización de la supervisión de las entidades financieras, tomando en cuenta los estándares internacionales, lo cual ayudaría a resolver situaciones de instituciones financieras insolventes en forma menos traumática que la vigente; también se sugiere la adopción de medidas que fomenten la desdolarización de la economía y el fortalecimiento institucional de los bancos públicos, incluyendo el Banco Hipotecario de Uruguay, en el marco de una reorganización de la institución responsable del fomento al acceso a la

vivienda. A esto debe sumarse el interés en la reconstrucción y profundización del mercado de capitales.

La reforma de la banca estatal se constituyó en uno de los temas más relevantes que quedaron pendientes después de la crisis de 2002, sobre todo en lo que concierne al banco hipotecario. Este banco, cuyo objetivo era el financiamiento de viviendas, se transformó en constructor de las mismas, generando con ello graves problemas debido a que no estaba preparado para tal fin y su cartera de endeudamiento presentó la mayor morosidad en el sistema bancario. Por otra parte, para retirarle al Estado su función de garantía de depósitos se instauró un seguro de depósitos, el cual cubre hasta 10 mil dólares y se cofinancia entre los ahorradores y los bancos. Asimismo, se considera necesario expandir el reducido mercado de capitales, promoviendo la introducción, en la Bolsa de Valores, del financiamiento de empresas mediante el sistema de obligaciones, así como de las transacciones mayores ligadas al financiamiento del Estado.

5. El fortalecimiento de las finanzas públicas debe ser a través de una reforma tributaria y de su administración, así como de algunos subsectores de la seguridad social y la modernización del proceso presupuestal. Lo anterior debe ligarse con la estrategia del gobierno respecto de la reforma del Estado, donde ya no es objetivo prioritario la reducción del empleo público, como lo fue durante el periodo de la crisis, sino que retomando propuestas pasadas se prioriza: *a)* Aumentar la solvencia técnica y profesional del Estado; *b)* establecer los estatutos con objetivos dirigidos a los funcionarios públicos; *c)* descentralizar la gestión pública y *d)* incrementar el control social de la función pública.

La reforma tributaria se orienta a la implantación del impuesto sobre la renta de las personas, aunque los impuestos indirectos siguen jugando un rol muy importante en el financiamiento público. De manera complementaria se implementa

la Reforma de la Dirección General Impositiva (DGI), que es la encargada de controlar y recaudar los impuestos nacionales, basándose en unir las retribuciones con un sistema de dedicación exclusiva de sus empleados, a la vez de incrementar su capacitación. Es importante subrayar que esta política de recursos humanos en la DGI resulta muy necesaria, porque anteriormente los funcionarios de este organismo asesoraban a las empresas que debían controlar. Esta reestructuración tuvo como objetivo central aumentar la recaudación fiscal, lo que efectivamente se logró al aumentar su tasa a 12% anual, muy por encima del crecimiento del producto. Asimismo, se pretende que exista una coordinación de inspección y recaudación entre los organismos como la DGI, aduanas y la seguridad social.

6. Se pretende además implementar políticas que mejoren las condiciones esenciales de vida de la población, referidas a salud, educación, vivienda y seguridad social. Cabe destacar la Reforma al Sistema de Salud, actualmente en operación, así como la implementación del Plan de Emergencia contra la pobreza y la Reforma Educativa. En materia de seguridad social, el gobierno abandonó la idea inicial de eliminar los Fondos Privados de Previsión Jubilatoria, que también era una demanda del partido gobernante antes de las elecciones, pero que ha quedado sin efecto por la complejidad de volver a un fondo público común todos los recursos de la seguridad social.

En este contexto, la prioridad social del gobierno es cómo implementar las propuestas y al mismo tiempo mantener los equilibrios macroeconómicos. Respecto a las políticas impulsadas por el nuevo gobierno, éstas resultan de una combinación de propuestas nuevas y de continuidad de algunas anteriores, poniendo particular atención al manejo del endeudamiento público, especialmente el refinanciamiento y perfilamiento de la deuda, lo que coincide con los objetivos fiscales de generar

un superávit primario y hacer tender a cero el déficit global del Estado.

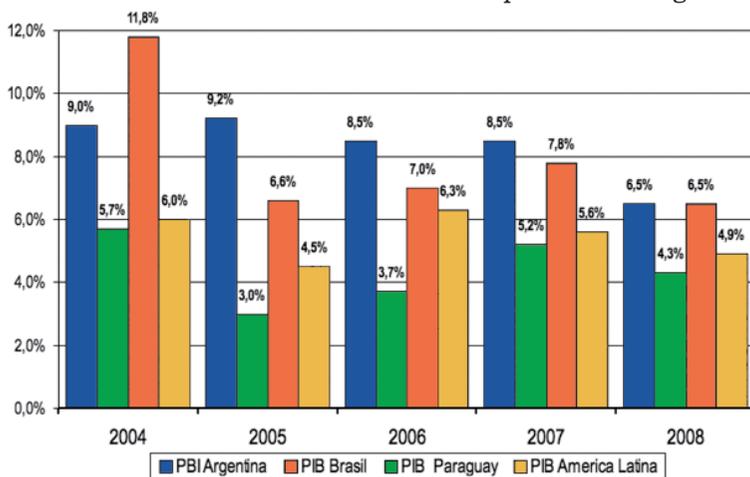
Estas características de política económica, si bien no parecen novedosas, no se podrían calificar como tradicionales para un partido de izquierda. Es más, se podría concluir que se observa una gran estabilidad y continuidad en las decisiones de la política económica, por ejemplo lo referente a deuda externa y su cumplimiento, de lo cual el reembolso adelantado al FMI es un ejemplo. La convergencia en materia de política económica del actual gobierno con experiencias recientes del país parece bastante elevada, lo que constituye un elemento de certidumbre muy importante para los tomadores de decisiones económicas, lo cual conduce a que las discusiones sobre la política económica sean como las que se podrían generar en un nivel académico.

Situación de Uruguay en 2007

En cuanto a Uruguay, en 2007 se observa que continúa con el crecimiento sostenido en los últimos cinco años, superando la tasa de crecimiento de América Latina y los propios números históricos del país (gráfica 8).

Efectivamente, en 2007 el crecimiento del PIB en términos reales aumentó a 7.4%, superando en 15% el máximo anterior de 1998. Sin embargo, en este último año se registraron algunas dificultades relacionadas con los niveles de inflación, que se ubicaron dos puntos por encima del máximo establecido, hecho asociado, por un lado, a las variaciones de los precios internacionales y, por el otro, a la falta de apertura al comercio internacional de algunos mercados. En particular el incremento del precio de las *commodities* afectó también al mercado interno, pues aunque Uruguay exporta bienes que se han visto favorecidos por ese incremento de precios, los mismos productos

Gráfico 8. Tasas de crecimiento de los países de la región.

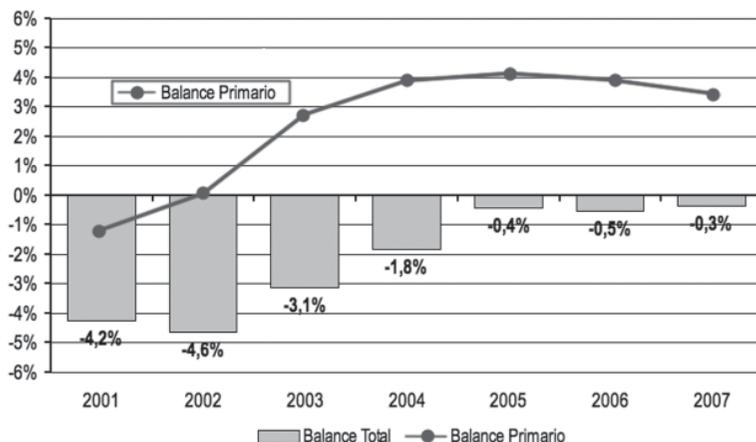


FUENTE: CEPAL.

también se consumen internamente. Por otro lado, frente a estas presiones inflacionarias es evidente cierta dificultad en el manejo de la política monetaria, la cual se ve limitada en su impacto por la expansión del gasto público en términos reales. El crecimiento de la demanda interna fue de 10% en 2007, mientras que en la inversión bruta fue de 12%. Es lógico que esto haya conducido a presiones internas de los precios y probablemente a generar un recalentamiento de la economía. La política monetaria, a su vez, experimentó un cambio de régimen donde el manejo de los agregados monetarios pasó a otro que utiliza como variable operativa la tasa de interés interbancaria.

El superávit fiscal primario, en 2007, fue de 3.4% del PIB, pero con un resultado negativo de 0.3% en el balance global público. En ambos casos la situación mejoró respecto de 2006 (gráfica 9). Es importante hacer notar que la política de equilibrio fiscal que se inició en 2002 ha tenido continuidad a pesar

Gráfico 9. Déficit fiscal primario y global como porcentaje del PIB.



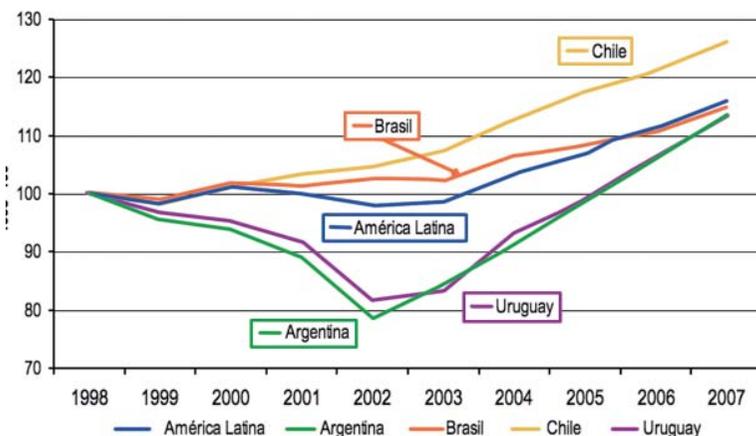
FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

del cambio de gobierno. En gran parte este equilibrio se debe al extraordinario y continuo crecimiento de la economía que permitió aumentar la recaudación, complementándolo con la reducción del gasto por concepto de pago de intereses en relación al PIB, el cual representó 3.7% respecto del 4.4% en el 2006. Por su parte, el deterioro en el resultado global del sector público se vincula con gastos extraordinarios (por única vez), así como con el incremento del precio del petróleo, el subsidio a bienes de consumo y tarifas, así como con la reducción de algunos impuestos que gravaban al consumo, con el fin de reducir el alza de precios. A ello se suma que la apreciación del tipo de cambio del peso uruguayo (11%) tuvo un impacto moderador del crecimiento de los niveles de precios.

Como consecuencia del extraordinario crecimiento del PIB y su continuidad, se llevó a cabo una importante expansión de éste por habitante a partir de 2002, influenciado por la baja o

casi nula tasa de crecimiento de la población. El PIB per cápita se incrementó 40% entre 2002 y 2007, contrastando con el 18% en América Latina. Es notoria la similitud entre las tasas de crecimiento anual de Argentina con las de Uruguay, a pesar de que ambos países se han separado desde el punto de vista comercial (gráfica 10).

Gráfico 10. PIB por habitante (1998=100).



FUENTE: CEPAL.

La expansión económica y el manejo equilibrado de las cuentas públicas han conducido a una recomposición positiva de la balanza de pagos. El déficit de cuenta corriente fue de 0.8% del PIB en 2007, casi la mitad del correspondiente a 2006. A diferencia de lo que ocurría anteriormente, cuando el déficit de la balanza de pagos se asociaba principalmente a los desequilibrios públicos, actualmente se ve influenciado por la demanda privada. Por su parte, el ingreso de divisas en la cuenta de capital, más que compensar el déficit en cuenta corriente significó una recomposición de las entradas de capitales, ligado

al importante flujo de inversión extranjera directa (IED) de los últimos años, el cual aumentó a casi 900 millones de dólares en 2007, pero que resulta una disminución con respecto a los 1 400 millones de dólares registrados en 2006. Efectivamente, en el periodo 2005-2007 la IED fue equivalente a 5.3% del PIB, lo que contrasta con el 2.2% que representó entre 2001-2004.

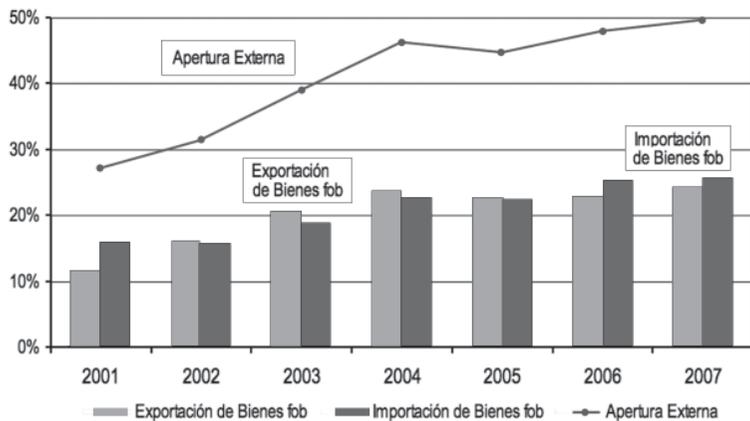
Las exportaciones de bienes y servicios registraron un crecimiento de casi 18% en dólares corrientes durante 2007, mientras las importaciones lo hicieron en 16.2%, registrando un saldo comercial superavitario equivalente a 0.8% del PIB. Por otra parte, el superávit registrado en el comercio de servicios fue principalmente impulsado por el turismo, lo cual explica ese saldo positivo, más que la compensación del déficit en el intercambio de bienes.

Como ya se mencionó, actualmente se observa una importante reestructuración de los destinos de las exportaciones uruguayas, lo que reduce la vulnerabilidad externa de la economía. Este comportamiento es evidente al considerar que las exportaciones de bienes a los países vecinos representaron, en 2007, 26% de las ventas totales al exterior, contrastando con más del 50% que representaron en 1998. Asimismo, como se observa en el gráfico 11, la apertura comercial, medida como la proporción del comercio exterior del país en relación al PIB, se ha incrementado significativamente de 27% en 2001 a 50% en 2007.

Cabe señalar que, como se observa en el gráfico 12, si se considera el saldo comercial en el largo plazo en el bloque del MERCOSUR, éste no ha sido particularmente benéfico para los socios más pequeños, mientras que ha resultado superavitario para Argentina y Brasil.

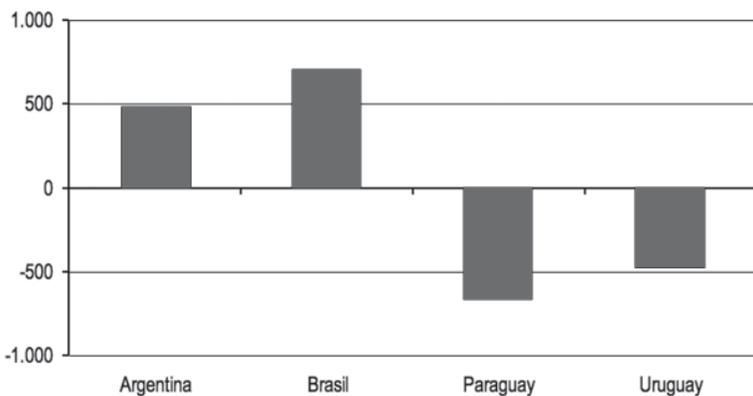
Por otra parte, la expansión de la actividad económica dinamizó el mercado de trabajo, contribuyendo al aumento del ingreso de los hogares y a que el consumo privado superara el máximo nivel del ciclo expansivo anterior. Efectivamente, en 2007 la demanda de trabajo se expandió en 2.6%.

Gráfico 11. Comercio exterior de Uruguay, como porcentaje del PIB.



FUENTE: Banco Central de Uruguay.

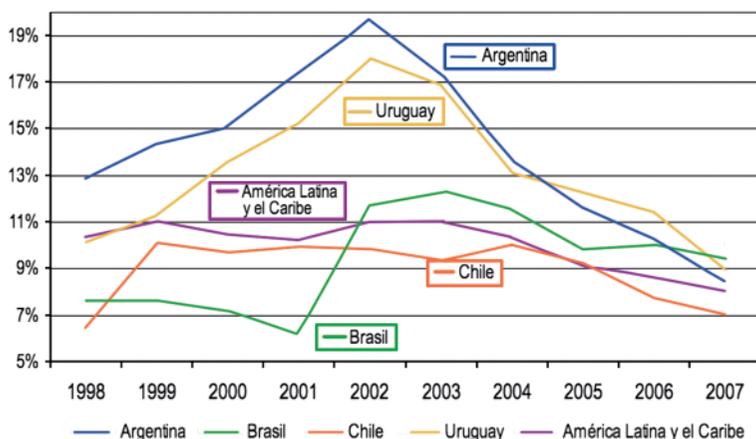
Gráfico 12. Saldo Comercial del MERCOSUR.



FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

Si bien la oferta de trabajo también se incrementó, el desempleo cayó a niveles históricamente bajos, situándose en 8.1% en el cuarto trimestre del año y en 9.2% en el promedio anual, representando cifras francamente bajas, incluso al compararlas con los países de la región. Se puede observar, en el gráfico 13, la importante expansión del desempleo en el periodo de crisis que afectó también a Argentina, así como su posterior disminución, cuya tendencia se mantiene hasta el presente.

Gráfico 13. Porcentaje de desocupados.

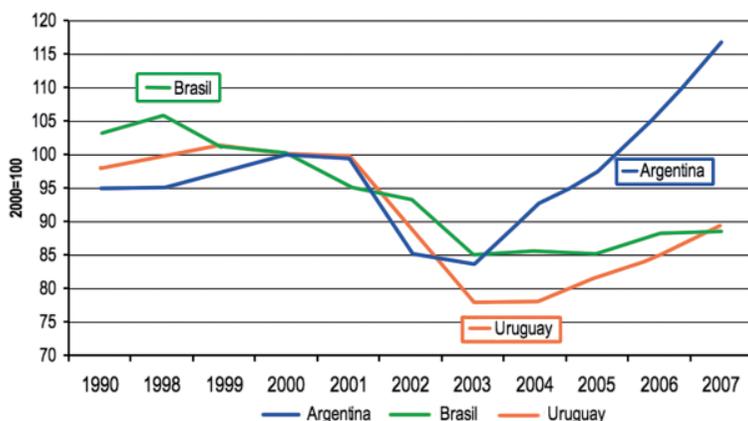


FUENTE: CEPAL.

Además, los ingresos de los hogares continuaron incrementándose en el año 2007. En términos reales, el promedio fue de 6.3% respecto al de 2006. Esto debido al aumento en el salario real que acumuló en promedio un incremento de 4.8%, como consecuencia del aumento de los salarios públicos y privados (5.2% y 4.6%, respectivamente). Sin embargo, las remuneraciones reales, a pesar del incremento en los tres años de gobierno superior a 14%, se mantienen aún por debajo de los niveles pre-

vios a la crisis de 2002 (gráfico 14). Lo cual es particularmente alarmante para un gobierno de izquierda.

Gráfico 14. Remuneraciones medias reales.
Promedio anual de 2000=100.



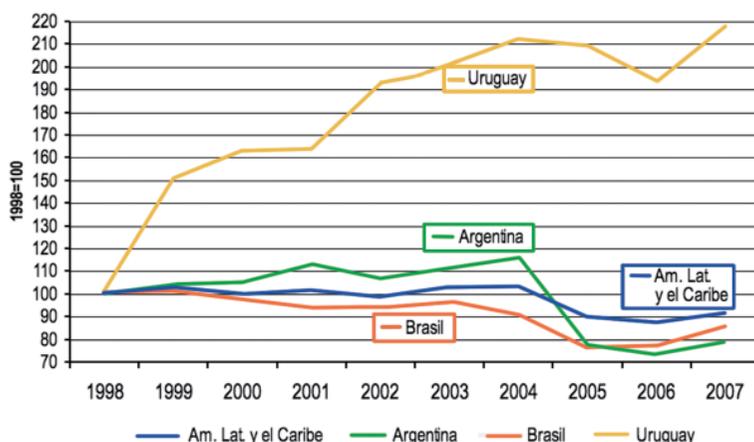
FUENTE: CEPAL.

Sin embargo, pese a las mejoras en los ingresos de los hogares y en el mercado de trabajo no se observó un impacto sustancial en los niveles de pobreza, a pesar de su continua disminución durante el 2007. Según el Instituto Nacional de Estadística, la pobreza descendió de 26.8% en 2006 a 25.5%, mientras la indigencia se mantuvo constante en 2.1%. Se argumenta que esta escasa reducción en los niveles de pobreza dependió sustancialmente del importante incremento de los precios internacionales, que impactaron en el mercado interno, principalmente en el rubro de los alimentos.

Una consideración especial merece la deuda pública externa, dados los altos niveles alcanzados a partir de la crisis de 2002, así como su alto componente de corto plazo. A pesar de lo problemático de la situación, en particular de su impresionante

expansión, la cual se observa en el gráfico 15, aún comparado con la región, se ha tenido bastante éxito en la reprogramación de la deuda externa, obteniendo así un mejor perfil.

Gráfico 15. Deuda externa bruta total en USD (1998=100).



FUENTE: CEPAL.

Efectivamente, al considerar la estructura de la deuda se observa que en el periodo de crisis se incrementó la de corto plazo y luego se redujo a favor de la de mayor plazo, inicialmente la contratada a plazos de entre 1 y 5 años. En el nuevo periodo de gobierno se contrató la de mayor largo plazo. Este reperfilamiento de la deuda permitió que se redujeran los pagos por sus servicios, lo que disminuyó el gasto público.

Sin embargo, la deuda pública externa de Uruguay sigue creciendo, y en el primer trimestre de 2008 lo hizo en 1 028 millones de dólares, totalizando una cifra de 17 337 millones de dólares. Este crecimiento sigue siendo preocupante, pues a pesar de la mejora en el perfil de la deuda y el significativo incremento del PIB, ésta representa aún 68% del Producto Interno Bruto. Lo

cual también inquieta al mercado financiero internacional, pues ello podría ser una de las razones para que las calificadoras de riesgo sigan negándole a Uruguay el grado inversor que perdió en 2002, año de debacle financiera, lo que sin duda incide en las decisiones de los inversionistas externos. Este crecimiento del endeudamiento se ha dado principalmente con agentes privados, a través de la colocación de bonos externos e internos, de los cuales algunos se extienden hasta el año 2030. Este incremento se verifica a pesar de la cancelación en 2007 de la totalidad de la deuda por 1 090 millones de dólares con el FMI.

Conclusiones

Uruguay ha entrado en una senda de crecimiento sostenido desde 2003, superando su máximo histórico del PIB en 1998, luego de haber experimentado la peor crisis económica de su historia en 2002. Si bien ha existido un cambio de gobierno en 2005, se observa una continuidad en muchos aspectos de la política económica, lo que seguramente explica ese dinamismo, el cual se incrementó durante el nuevo gobierno. El partido de izquierda que actualmente gobierna el país ha cambiado sustancialmente la visión que se tenía de la política económica en la década de los años setenta, mostrando una moderna visión estratégica que considera sustancial el crecimiento económico, aunque acentúa la relevancia de las políticas sociales para lograrlo. La preocupación por la mejora del clima de inversiones y la competitividad del país, mediante la ampliación de las oportunidades de inversión al sector privado en servicios públicos e infraestructura, así como por la efectiva protección de los derechos de propiedad, por la reestructuración de la legislación sobre bancarota, por la promoción de políticas de competencia y competitividad, son clara evidencia de esta transformación.

Además, esta administración se preocupa por desarrollar nuevas políticas sociales que combatan la pobreza, así como por el desarrollo de capacidades en la población que conduzcan a mejorar el bienestar de la sociedad mediante una nueva modalidad de inserción internacional que privilegie la producción con mayor valor agregado.

Sin embargo, existen algunas preocupaciones respecto al futuro, por ejemplo la continua expansión del gasto público similar a la misma tasa que el PIB, así como su inflexibilidad, lo que dificulta el desarrollo de políticas anticíclicas. Estas preocupaciones se ven reforzadas por el ritmo de crecimiento del endeudamiento externo público, aún con el reperfilamiento de la deuda. Además, la proximidad de un nuevo proceso electoral y los primeros indicios de una crisis financiera internacional pueden ser factores de preocupación adicional, dada la tentación a la expansión del gasto público que esos procesos generalmente implican y por la disminución de las exportaciones y sus secuelas económicas y sociales.

EL CASO DE ARGENTINA:
GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER
(mayo de 2003-diciembre de 2007)

*Oscar Tangelson**

Comenzaré hablando de tres verdades importantes para esta presentación. La primera de ellas es que los problemas económicos no tienen solución económica sino política, cultural, social, tecnológica, antropológica y ética, entre otros aspectos. Éste es un problema mucho más complejo y por lo tanto cuando uno toma decisiones de política o cuando encara cierta aproximación conceptual y teórica ante los problemas económicos de un país se deben tomar en consideración las otras dimensiones de la sociedad, como una forma de identificar sus características estructurales.

La segunda verdad es que el tiempo presente forma parte de la historia. La historia es continua y por lo tanto los problemas que enfrentamos no se produjeron de la noche a la mañana; esto tiene dos implicaciones: la primera es que los problemas que enfrentamos son la consecuencia de decisiones que tomamos en el pasado o de las decisiones que no tomamos.

La otra verdad, que es muy importante es que el futuro no es aleatorio. Es consecuencia de las decisiones que tomemos, de las cosas que hagamos o no hagamos.

* Secretario de Política Económica de la República Argentina, durante la presidencia de Néstor Kirchner.

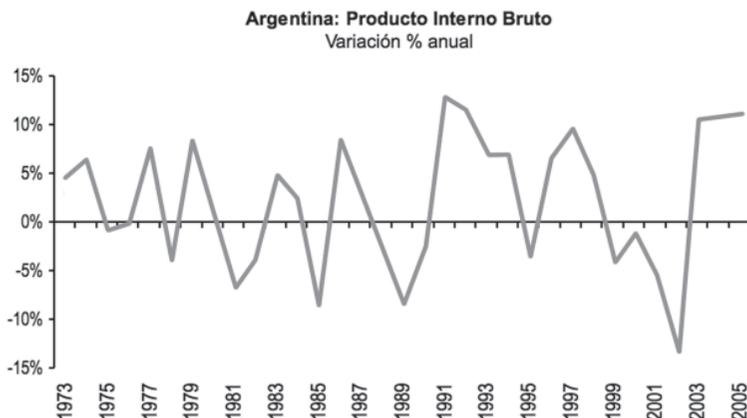
Compartiré una experiencia que corresponde a circunstancias históricas específicas, a realidades concretas. Una de las cosas que me parece fundamental es que no podemos aceptar recetas. Hemos pasado demasiado tiempo aceptando recetas impuestas desde fuera, aplicando el mismo proyecto, el mismo modelo y las mismas soluciones ante situaciones que son completamente heterogéneas, razón por la cual si hay algo de esta experiencia vivida en Argentina que tiene valor, es reconocer la necesidad de conocernos, de saber qué problemas reales existen, cuáles son nuestras potencialidades, cuáles nuestras limitaciones, cuál es la naturaleza de nuestras soluciones propias, en el marco de objetivos compartidos que tienen que ver con esos principios de equidad a que la sociedad aspira.

Antecedentes históricos

En este contexto, una forma inicial de plantear cómo diseñamos una política económica es saber en dónde estábamos parados.

En el gráfico 1, en donde aparece la economía argentina en estos últimos años, resulta claro que hay dos fenómenos visibles en la evolución del PIB. Por una parte la profunda oscilación, la enorme volatilidad del crecimiento, la secuencia casi constante de crecimiento y decrecimiento y, por lo tanto, la incapacidad de previsión respecto a decisiones de inversión. Por otra parte, hay un fenómeno significativo que tiene que ver con la clara tendencia al estancamiento. Si uno analiza podría observar una curva con fuertes oscilaciones y percibir una tendencia al estancamiento de la economía argentina en los últimos 30 años. También se puede apreciar que estamos experimentando en los últimos seis años un crecimiento sostenido del 8%, lo que está bien, pero no es suficiente.

Gráfico 1. PIB de Argentina.



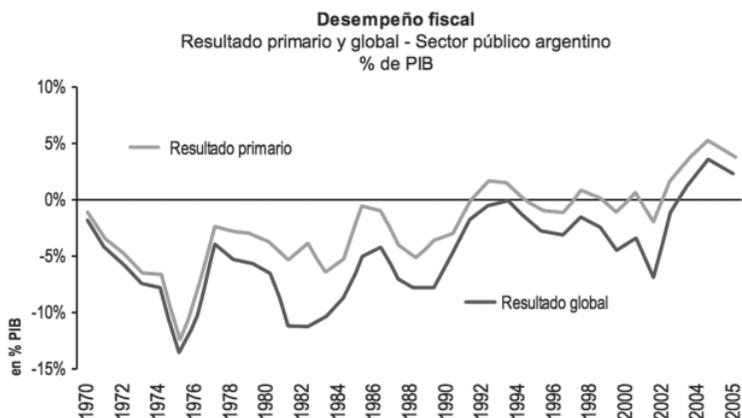
FUENTE: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Para dar una idea, recordemos que entre 1976 y 2001, hubo dos momentos de ruptura institucional, por eso hablaba de los factores no económicos de las decisiones económicas. En 1976 tuvo lugar el golpe militar y en 2001 hubo otro momento de ruptura institucional con la caída de un gobierno. Esto determinó que en estos 25 años Argentina creciera un promedio de 1% por año, en un mundo que estaba experimentando un proceso de crecimiento significativo, particularmente en Asia. Ello explica una parte importante del retroceso y estancamiento absoluto que tuvo la economía argentina en ese periodo.

Durante esos 25 años ya señalados, firmamos 19 acuerdos con el FMI. Lo que hay que destacar es que todo préstamo que se concede a un país está sujeto a condicionalidades que tienen que ver con la naturaleza de la política económica que se debe aplicar. Razón por la cual se explica una parte del comportamiento del país. En este lapso (gráfico 2), como se aprecia, tuvimos déficit del presupuesto. Ese déficit estaba sustentado en la

ilusión de que, si se cumplía la política neoliberal, de apertura irrestricta y de privatización impuesta como condicionalidad, se iba a conseguir un flujo permanente de recursos del exterior.

Gráfico 2. Desempeño fiscal.

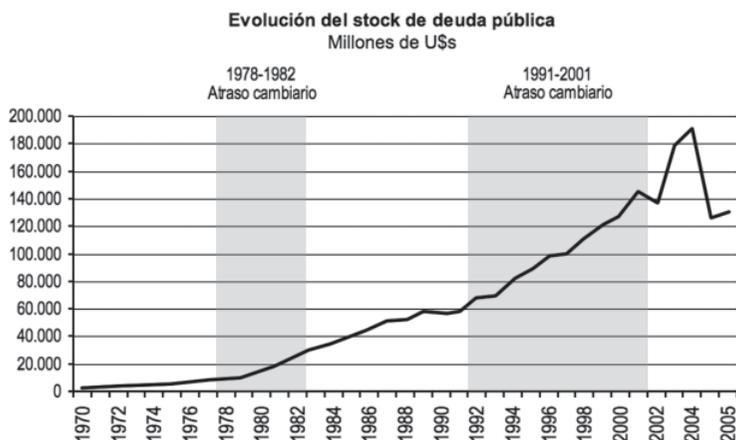


FUENTE: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Esto en realidad se cumplió y tuvimos un flujo del exterior, pero no en la forma de inversiones; de ahí derivó la deuda pública argentina (gráfico 3).

Se debían 3 mil millones de dólares en el año de 1974 y quedamos a deber 200 mil millones de dólares en el año 2001. El efecto de este flujo de recursos es que en 2002 los intereses de la deuda representaban 8% del PIB, en tanto el presupuesto educativo caía a sólo 4% del PIB. Ésa es la magnitud de los fenómenos que tienen que ver con el comportamiento errado de los países que aplican recetas en su economía; también pasamos de tener un 3% de la población bajo línea de pobreza en 1974, a 54% en 2001, así como a tener una tasa de desempleo de 25 %.

Gráfico 3. Evolución del stock de deuda pública.



FUENTE: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, Argentina, 2006.

Procesos de transformación a partir de 2002

Ése es el panorama con el que nos encontramos en el momento de asumir la conducción económica en 2002. Particularmente a partir de 2003, los procesos de transformación que se verificaron tendieron a cambiar las decisiones y el comportamiento de las principales variables macroeconómicas. Esto está explicado, en parte, por el análisis del pasado. Un elemento importante fue pasar del déficit al superávit fiscal con una política de disciplina estricta tendiente a autofinanciar nuestra capacidad y nuestras decisiones para el crecimiento.

Depender del proceso de endeudamiento es una forma de limitar la independencia en la toma de decisiones. En ese sentido se tomaron dos decisiones fundamentales: la primera fue mantener a ultranza el superávit fiscal, de modo tal que incrementara los niveles que tienen que ver con la percepción de

tributos en sectores tradicional e históricamente privilegiados. Una reacción ante este comportamiento se expresó en diferentes conflictos sociales que se han visto recientemente.

Es importante señalar al respecto las diferencias cualitativas de ese fenómeno. En algunos países, cuando se piensa en la gente del campo se piensa en los campesinos con poca tierra, como en México. En Argentina los campesinos son productores rurales que tienen no menos de 250 hectáreas per cápita de soja. Esto significa un fenómeno distinto, que le da a sus protestas un sentido diferente. No se trata de un movimiento social, se trata de un movimiento movido por los intereses económicos de quienes han usufructuado privilegios durante mucho tiempo.

Entonces un primer elemento de la política económica es la política tributaria, tendiente a garantizar el superávit fiscal, junto a una política de contención del gasto público orientada a consolidar este proceso superavitario. Una segunda decisión fundamental estuvo referida a la tasa de cambio.

Los periodos de mayor crecimiento de la deuda son los dos periodos sombreados que se observan en el gráfico 3. El primero, de 1978 a 1982, es el periodo en que el ministro Martínez de Hoz creó una relación preestablecida del peso con el dólar, a modo de dar previsibilidad al comportamiento esperado de la divisa. Esta relación de cambio que determinó la primera de las especulaciones financieras importantes se asoció en el ámbito internacional con el periodo de fuerte liquidez, de la difusión de los petrodólares, de los movimientos especulativos de capital. En ese entonces en Argentina se hablaba de la plata dulce, la plata que llegaba sin esfuerzo. Eso nos costó mucho.

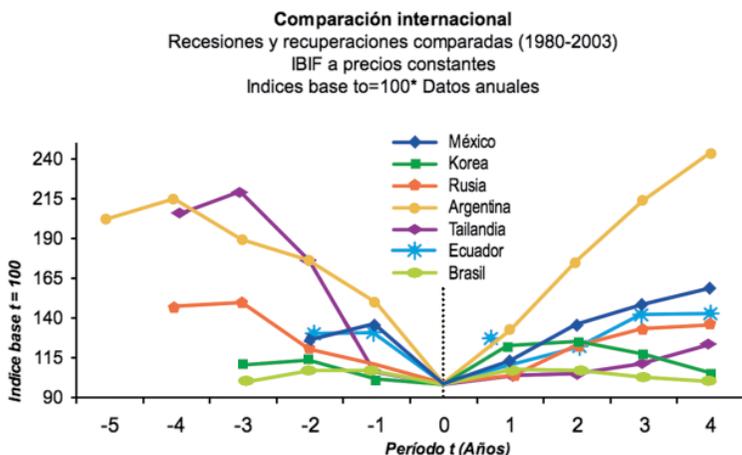
En el segundo periodo sombreado (1991-2001) pasamos a una relación fija uno a uno con el dólar, lo que restó estímulo a la producción nacional. En un país con un diferencial de productividad tan grande con el país de referencia, es absurdo pensar en una relación fija con una divisa de esa naturaleza.

Sin embargo se hizo, ya que ésa era una parte de las condiciones. Ello produjo la virtual destrucción del aparato productivo industrial del país y un proceso de creciente importación de productos del exterior. Obviamente para los consumidores individuales los productos importados resultaban atractivos, sin saber que el costo que se pagaba era el desempleo interno, el cierre de las empresas industriales, la cancelación del trabajo y por lo tanto una forma de deterioro social asociado al aparente florecer del consumo de una parte minoritaria de la población.

Es por eso que un segundo componente de la nueva política económica, junto con el superávit, fue la determinación de una relación de cambio manejada con un objetivo central que es la recuperación de la capacidad interna de crecimiento y de producción.

Para dar una idea de la magnitud de esta recuperación más reciente observemos el gráfico 4.

Gráfico 4. Comparación internacional.



FUENTE: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, Argentina, 2006.

La línea más oscura es la que corresponde a la economía argentina, cuya caída ha sido la más intensa en la crisis, pero comparada con México, Corea, Tailandia, Ecuador y Brasil, ha sido la más rápida de las recuperaciones productivas. La idea fundamental en este caso fue recuperar el crecimiento interno.

Después de 30 años de estancamiento, cuando uno analiza teóricamente el comportamiento de la demanda, advierte que tiene componentes que estaban sumamente deprimidos como consecuencia de los siguientes factores:

- a) 25% de población desempleada.
- b) Caída de la capacidad de compra de la población.
- c) Inversión pública contraída en razón de políticas de ajuste impuestas por el FMI, con el propósito aparente de controlar la inflación.
- d) Exportaciones contraídas con una relación de cambio que las desestimula y por lo tanto incrementaba las importaciones.
- e) La inversión privada era poco dinámica.

En consecuencia, los cinco factores determinantes de la demanda habían caído fuertemente.

Lo primero que se planteó fue la necesidad de hacer un shock de demanda y recuperar el mercado interno como parte de un sostenido crecimiento económico. No es cierto que el mercado interno sea antagónico con las exportaciones, puede haber mayores exportaciones si también somos capaces de crecer en el mercado interno, y ésa es una elección que hay que hacer.

Por lo menos para el caso de Argentina quedaba claro que la historia del comportamiento de la población del país, en términos de acceso al consumo, nos permitían esperar una buena recuperación de la demanda, en la medida en que las condiciones económicas lo hicieran posible.

Esto efectivamente ocurrió. Se hicieron cosas bastante heterodoxas. Se puso en marcha un programa llamado “Jefes y Jefas”, que subsidiaba el consumo de 2 millones de personas. En muchos casos se le consideraba sólo un subsidio y ésta es una forma simplificada de ver las cosas, ya que era naturalmente un aporte al consumo, pero era también una solución frente al colapso del sistema bancario que no prestaba nada, una forma de darle capital de trabajo a las pequeñas producciones.

Esto era así porque estos trabajadores que recibían subsidio podían ser contratados por empresas, en tanto éstas se comprometieran a pagar el complemento hasta llegar al salario fijado por el convenio colectivo de trabajo. Esto era una forma de dar capital de trabajo por vía del costo de la mano de obra y fue ampliamente utilizado.

Otro elemento fundamental es tomar en consideración qué efectos hay detrás de estas cosas que hemos visto. Cuando uno experimenta, como le ocurrió a Argentina en ese lapso, un deterioro tan notable de las condiciones de empleo, sólo es posible compensarlo por un efecto directo vinculado con el mayor consumo de esa población.

Pero en rigor, un proceso de ese tipo y de alta concentración de ingreso tiene otros efectos, como el deterioro notable de las condiciones de vida de la gente y la menor demanda dirigida a las pequeñas y medianas empresas. Todo ello se justificaba por una visión a largo plazo que consideraba que Argentina iba a competir por el bajo costo de mano de obra.

Al contrario, y eso fue también un viraje respecto a esa tendencia, Argentina eligió competir en función del nivel de calificación de su gente. El nivel de calificación y educación son fundamentales para la competencia y eso es algo en que se ha invertido en Argentina desde hace años; ha habido un proceso de acumulación de capital social que se deriva de la educación;

fue uno de los recursos más importantes con que el país pudo contar y por lo tanto hay que reestimularlo.

Naturalmente que los anteriores ministros de economía responsables de esas políticas consideraban que era impensable que se desarrollara ciencia y tecnología en Argentina, pero no es así. Argentina tiene un potencial importante y por lo tanto está en condiciones de desarrollar, en la medida de sus posibilidades, un proceso fortalecido y de apoyo al proceso educativo.

En 2002, en plena crisis, tal como se ha señalado, los intereses de la deuda representaban 8% del PIB y la educación 4%. A partir de entonces se puso en marcha una política muy intensa de renegociación de la deuda. Se pagó totalmente al FMI, se redujo el monto de las deudas con el Banco Mundial y con los tenedores privados se renegoció 76% de la deuda.

En ese marco es que comienza un proceso de política económica y la aplicación de un conjunto de instrumentos que han apoyado esa transformación. Pero hay que señalar que lo más importante es que no se trata sólo de decisiones de coyuntura, sino orientadas a decidir la naturaleza del cambio o de la transformación de un proyecto argentino con vistas al futuro.

Hay instancias históricas que producen profundas transformaciones. Cabe aquí recordar la segunda revolución industrial que estuvo basada en un hecho que fue la sustitución del carbón por el petróleo. Un petróleo que costaba 3.50 dólares el barril hasta 1973 cuando llega a costar 36 dólares el barril y multiplica por diez el valor de la energía en el que se sustentó la segunda revolución industrial.

Hoy, abril de 2008, el barril de petróleo está por encima de los 100 dólares; en consecuencia, se está planteando la necesidad de generar una visión estratégica sobre la naturaleza y el crecimiento industrial futuro. No es casual que estemos discutiendo biocombustibles, microelectrónica, robótica, genética, nanotecnología; es decir, mecanismos tendientes al ahorro de energía.

Ejes temáticos: Argentina en el mundo

El primer eje temático es el fenómeno de la globalización, que es el más difundido y que en realidad es globalización financiera, ya que si hubiera globalización económica no habría subsidios a la agricultura, y si hubiese globalización social no habría pobreza y marginación.

Uno de los objetivos del milenio, sustentado por las Naciones Unidas, es reducir la pobreza rural a 50% hacia 2015. Pero cabe analizar si es posible hacerlo invirtiendo 30 mil millones de dólares anuales en asistencialismo para corregir los principales efectos, pero invirtiendo simultáneamente 300 mil millones de euros anuales en subsidios agrícolas que son parte de la causa que genera la pobreza. Lo anterior demuestra falta de coherencia en el debate respecto de este tipo de fenómenos de la globalización.

El segundo eje temático nos obliga a tomar decisiones de corto plazo, y que plantea un necesario debate, es el tema de la integración.

En 2002, cuando Argentina estaba en una crisis tan profunda como la descrita, en el mundo se producía un hecho extraordinario que desde hace 1 600 años no se producía, y es que un continente maneja moneda única. Éste no es un hecho monetario, es un hecho de enorme importancia geopolítica internacional, que implica, a mi juicio, la forma en que se estructuran los actores geopolíticos del siglo XXI.

La Unión Europea es una parte importante de este fenómeno, es un modelo contrapuesto con los otros modelos de integración. La Unión Sudamericana es un requisito de sobrevivencia. Las condiciones de las transformaciones del nuevo paradigma llevan a la región a tomar decisiones prácticas en el ámbito político y económico.

Este segundo fenómeno ha propiciado una modificación de la estructura del comercio mundial, en términos cuantitativos y en términos de destino, y por otra parte una modificación en lo que atañe a la configuración que tenemos como países dentro de un proyecto de Unión Sudamericana. A mi juicio, esta idea, a pesar de todas las dificultades, constituye un objetivo central en términos de nuestras posibilidades futuras.

El tercer eje temático es el fenómeno de la recuperación de lo local como espacio de desarrollo. Éste es un fenómeno que ya se observa: la sustitución de la línea de montaje por una automatización flexible, de la producción en gran escala por la de las pequeñas series, del consumo masivo por el consumo personalizado. Hay un fenómeno que tiene que ver con la importancia creciente de los productos con identidad de origen, con identidad cultural. De ahí la importancia creciente que adquiere hacer compatible un criterio de globalización, de integración, pero también con políticas específicas dirigidas al desarrollo local.

Un ejemplo argentino es la unidad de preinversión (UMPRE), que fue un proyecto específico que financió alrededor de 100 estudios para municipios y hecho por los municipios. La cuestión es cómo hacemos para promover la capacidad local, para identificar su potencialidad; para ello se hicieron programas de visión estratégica de los municipios.

Esta revalorización de lo local implica la necesidad de articular un sistema político democrático, pero también la representación y la participación social a nivel de lo local. ¿Cómo hacemos compatible esto?, ¿cómo logramos levantar el potencial de cada región compatible con un modelo democrático en su conjunto? Es uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Es una forma de ir construyendo institucionalmente los mecanismos que nos permitan una presencia de las tres dimensiones del desarrollo y de la realidad arriba mencionadas.

En ese marco algunas decisiones han sido claras. En perspectiva, luego de cinco años hemos realizado cosas importantes. La primera fue rescatar una deuda interna, ya que teníamos 2 500 millones de *cuasi* moneda que obedecía a que teníamos 14 monedas en Argentina. Cada provincia emitía, para hacer frente a la crisis, su propio bono. Otro logro ha sido el tema de la educación, la ciencia y la tecnología que hoy representa 6% del PIB. Se ha creado un ministerio de ciencia y tecnología y de innovación productiva en el país.

Tratamiento actual del capital extranjero en materia petrolera

En lo que atañe al tratamiento de la inversión privada en Argentina y las empresas extranjeras no hay diferencias de tratamiento respecto de las empresas nacionales. Hay un tratamiento uniforme para las empresas, no hay discriminación de capital, razón por la cual una parte importante de las empresas del país es de inversión externa.

En este momento lo que se está procurando es hacer frente a la reconstrucción que ha tenido el proceso de exploración petrolera con una inyección de inversión de las empresas petroleras, con el propósito de reinstalar los procesos de exploración que en general se han reducido sistemáticamente y con ello las reservas estimadas.

Argentina tiene alrededor de 1 millón de kilómetros cuadrados de plataforma submarina, de menos de 250 metros de profundidad, es totalmente operable, y frente a las experiencias importantes como la de Brasil, que ha encontrado una parte importante de reservas en el mar, nos parece indispensable incrementar la exploración en esta área.

En la mayor parte de los sectores, se ha establecido una política de acuerdo de precios. Casi todos los precios son administrados; el asunto es quién los administra, dado que en diferentes sectores productivos de Argentina hay condiciones oligopólicas y oligopsónicas que logran una virtual autonomía en la fijación de precios.

En años recientes es muy poco el tratamiento que hemos dado a los temas de competencia imperfecta y, en rigor, cuando escuchamos el debate acerca de la intervención en precios nos parece que es importante también esclarecer este fenómeno. Si no hay política de precios con una cierta forma de acuerdo e intervención por parte del Estado en el caso de Argentina, lo que nos resulta claro es que en lugar de contribuir a la libre competencia contribuimos a la concentración, porque muchos sectores tienen en su cadena productiva posiciones dominantes oligopólicas que determinan que la asignación de precios no sea producto del mercado, sino decisiones con poder de imposición.

Las decisiones de producción y comercialización que tienen que ver con el hecho de que se hayan fijado precios en productos como los combustibles determinan la reticencia a la inversión. Creo que éste es uno de los elementos fundamentales que hay que tomar en cuenta. Al respecto, no se ha actuado mediante nacionalización ni estatización. Lo que se ha hecho es incrementar la posibilidad de participación del capital de algunas de esas empresas privadas en el área petrolera, con el propósito de garantizar que los comportamientos de rentabilidad individual sean compatibles con los intereses de rentabilidad social del país.

LA DESACELERACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO DESDE 1982

*Jaime Ros**

Durante las dos últimas décadas y media, el ritmo del desarrollo económico en México ha sufrido una severa desaceleración, comparado con la norma histórica de los previos 40 años. Entre 1981 y 2005, el PIB per cápita de México ha crecido a una tasa promedio anual de 0.5 por ciento (cuadro 1) que se compara muy desfavorablemente con la norma histórica de 3.2 por ciento durante el periodo que va de 1940 a 1981. Este mediocre desempeño se debe, en parte, a la caída de los ingresos per cápita de 1982 a 1989, un periodo caracterizado por fuertes choques externos, una aguda inestabilidad macroeconómica y una continua transferencia de recursos hacia el exterior, todo en el marco de un severo racionamiento del crédito externo. Pero incluso dejando de lado este periodo, el crecimiento económico ha sido decepcionante: entre 1990 y 2005 el producto per cápita se expandió a una tasa anual de 1.5% (cuadro 1) y ello en el contexto de una fuerte volatilidad del nivel de actividad económica.

Incluso este magro crecimiento reciente debe ser atribuido al rápido aumento de la tasa de participación de la fuerza de trabajo, ya que el PIB por trabajador ha caído en el periodo

* Universidad de Notre Dame. El autor agradece los comentarios de Raúl Arias, Mónica Baer, José Casar, Rolando Cordera, Clara Jusidman, Juan Carlos Moreno Brid y Oscar Tangelson. Una versión anterior de este trabajo se publicó en *El Trimestre Económico*, vol. LXXV (3), núm. 299.

1981-2005, y se ha estancado desde 1990 (cuadro 1). La desaceleración del crecimiento es particularmente seria en la medida en que implica haber desperdiciado el “bono demográfico”, asociado con la transición hacia tasas bajas de crecimiento de la población en el contexto de un todavía muy dinámico crecimiento de la población en edad de trabajar.² En estas condiciones, en las que en otras experiencias históricas se observa una aceleración en el crecimiento de los ingresos per cápita, en el caso mexicano lo que uno observa es un creciente subempleo de la fuerza de trabajo y una desaceleración en el crecimiento de los ingresos per cápita.

Cuadro 1. Crecimiento del PIB per cápita y del PIB por trabajador.

<i>Tasa de crecimiento anual</i>	<i>1940-1981</i>	<i>1981-2005</i>	<i>1990-2005</i>
PIB per cápita	3.2	0.5	1.5
PIB por trabajador	3.1 ^{1/}	-0.7	0.3

^{1/} 1960-1981.

FUENTE: Basado en INEGI, Penn World Table 6.2 y Banco Mundial, World Development Indicators.

El crecimiento del PIB per cápita no sólo ha caído por debajo de la experiencia histórica del periodo previo a la crisis de la deuda. También ha resultado inferior al crecimiento de la mayoría de las regiones del mundo, países ricos y pobres, exportadores e importadores de petróleo, reformadores y no reformadores. El declive relativo de la economía mexicana ha tenido lugar con respecto a los principales grupos de países,

² Como se muestra en el cuadro 10, como resultado de esta transición la tasa de dependencia cayó de 95.8 a 56.4 por ciento entre 1980 y 2005.

incluida América Latina y el Caribe, con excepción de África al sur del Sahara y de las economías en transición de Europa y Asia Central. Además, este declive relativo no es una característica exclusiva de la década perdida de los años ochenta, ya que ha continuado (aunque a un ritmo más moderado) durante el periodo de 1990 (ver cuadro 2). Así, en lugar de cerrarse la brecha con los países de altos ingresos de la OCDE, se ha ampliado.

Cuadro 2. PIB per cápita de México
en relación con el PIB per cápita de otros países.

	1981	1990	2005
Asia del Este y Pacífico	7.78	4.12	1.73
Asia del Sur	7.01	4.68	3.23
África al Sur del Sahara	4.37	4.31	4.94
África del Norte y Medio Oriente	2.19	1.85	1.66
Mundo	1.55	1.21	1.08
América Latina y el Caribe	1.30	1.25	1.21
Europa y Asia Central ^{1/}	---	0.99	1.09
Países de altos ingresos de la OCDE	0.46	0.33	0.30

^{1/} Países en desarrollo.

PIB per cápita en dólares internacionales del 2000.

FUENTE: Basado en Banco Mundial, World Development Indicators (on line).

Expansión comercial sin crecimiento impulsado por las exportaciones

Al revisar las causas del lento crecimiento de la economía mexicana debemos, en primer lugar, descartar la falta de integración comercial internacional y de crecimiento de las expor-

taciones.³ Las premisas según las cuales el proceso de liberalización comercial, iniciado a mediados de los ochenta, debía de mejorar el crecimiento de la economía fueron dos. Primero, las exportaciones y el comercio exterior de manera más general se verían estimulados por la liberalización en la medida en que ésta eliminaría el sesgo antiexportador de la protección comercial y abriría los mercados internos a la competencia del exterior. Segundo, la expansión del comercio internacional actuaría como un motor de crecimiento al mejorar la asignación de recursos y la eficiencia dinámica de la economía, en la medida en que la competencia en los mercados interno e internacional forzaría a los productores a adoptar tecnologías de punta, acelerando así el progreso tecnológico, mejorando la productividad global y fortaleciendo la competitividad internacional.

El primero de estos supuestos resultó correcto. Es indudable que la liberalización comercial, al eliminar el sesgo antiexportador de la protección, ha estimulado enormemente el crecimiento de las exportaciones. El crecimiento de las exportaciones desde principios de los años ochenta ha sido muy rápido (mayor al 8% al año) y se ha acelerado desde que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor, aumentando de una tasa de 5.8% al año en el periodo 1982-1993, a una de 11.1% entre 1993 y 2005 (cuadro 3), con las exportaciones no petroleras creciendo a ritmos aun más altos. Aunque claramente inferior al de China o Corea del Sur, la tasa de crecimiento de las exportaciones en el segundo periodo es sobresaliente en el contexto internacional: similar al de Turquía y claramente superior al de Argentina, Brasil, Chile, Malasia y Tailandia (cuadro 3).

³ Para una explicación de la baja tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas, que enfatiza el todavía bajo grado de integración comercial internacional en la región, especialmente en comparación con el Este de Asia, véase De Gregorio. 2005. "Economic growth in Latin America: From the Failure of the 20".

Cuadro 3. Crecimiento de las exportaciones (tasas promedio anual en por ciento). México y otros países en desarrollo.

	<i>1982-1993</i>	<i>1993-2005</i>
China	6.9	18.3
Corea del Sur	10.9	14.4
Turquía	7.0 ^{1/}	11.7
México	5.8	11.1
Brasil	8.0	9.3
Malasia	12.3	9.2 ^{2/}
Argentina	3.7	8.0 ^{2/}
Chile	8.4	8.0
Tailandia	14.5	7.5

^{1/}1987-1993; ^{2/}1993-2004.

FUENTE: Banco Mundial, World Development Indicators (on line).

Las exportaciones y las importaciones se expandieron a tal grado que el total combinado como proporción del PIB aumentó de 27% en promedio en el periodo 1982-1984, a cerca de 60% en 2001-2005. Aunque no alcanza los niveles de algunos países del Este de Asia, esta medida convencional del grado de apertura comercial es aproximadamente el doble de la de Argentina o Brasil, y no está lejos de la de Chile, una economía más pequeña y, por ello, tendiente a ser más abierta (cuadro 4).

Sin embargo, la segunda premisa no se cumplió. Claramente el comercio internacional no ha actuado como un motor de crecimiento suficientemente potente, capaz de conducir a una mejora sustancial del crecimiento de la economía. Ha habido un veloz crecimiento de las exportaciones pero no un rápido proceso de crecimiento impulsado por las exportaciones. ¿Por qué la rápida expansión del comercio no ha logrado generar un crecimiento

Cuadro 4. Participación del comercio exterior en el PIB (%).
México y otros países en desarrollo.

	<i>1982-1984</i>	<i>2001-2005</i>
Malasia	107.0	213.0 ^{1/}
Tailandia	47.7	131.2
Corea del Sur	67.7	75.0 ^{1/}
Chile	45.3	69.6
Turquía	30.3	61.6
México	27.0	58.2
China	22.0	53.3 ^{1/}
Argentina	14.3	36.0 ^{1/}
Brasil	19.0	30.8

^{1/} 2001-2004.

FUENTE: Banco Mundial, World Development Indicators (on line).

con bases amplias? Una primera cuestión a examinar aquí es la de los beneficios tecnológicos que las empresas derivan de la actividad exportadora y el tema asociado de la causalidad entre el desempeño de las exportaciones y el de la productividad. La evidencia proveniente de análisis micro-económicos de la relación entre exportaciones y el desempeño de las empresas en términos de productividad, usando información a nivel de planta, sugiere que la causalidad parece correr de la productividad a las exportaciones, más que al contrario, como generalmente se piensa. En otras palabras, las empresas eficientes se autoseleccionan en los mercados de exportación, más que derivar beneficios tecnológicos de la actividad exportadora.⁴

⁴ Véanse Bernard y Jensen, 1995 y 1998; Aw, Chung y Robert, 1998 y Clerides, Lach y Tybout, 1998. Vale la pena hacer notar que la literatura anterior sobre

En segundo lugar, los estudios más cuidadosos de la relación entre liberalización comercial y crecimiento no encuentran una relación clara entre los dos (véase Rodríguez y Rodrik, 2001). En resumen, considero que un comercio más libre puede contribuir al crecimiento o no, dependiendo de la estructura de ventajas comparativas estáticas que una economía tiene en cierto momento, y del potencial dinámico de esa estructura.

Recientes modelos de crecimiento endógeno han formalizado viejas ideas sobre la protección de la industria naciente, mostrando que si el comercio exterior impulsa el crecimiento o no, depende de si las fuerzas de las ventajas comparativas empujan a una economía a asignar más recursos a sectores con rendimientos crecientes a escala y externalidades, o si impiden el desarrollo de tales actividades.⁵ En otras palabras, un comercio más libre puede promover patrones de especialización más o menos dinámicos, dependiendo de la dotación presente de factores productivos de la economía.

A primera vista la naturaleza de las exportaciones de México debería haber generado un crecimiento económico más rápido. En efecto, México adquirió ventajas comparativas en la industria manufacturera durante el periodo de industrialización, por sustitución de importaciones, a diferencia de muchos países sudamericanos que mantuvieron una ventaja comparativa en bienes primarios. Como resultado, México se ha integrado en la economía internacional como un exportador no sólo de petróleo, sino también de manufacturas, tanto intensivas en trabajo (ropa y ensamble de productos electrónicos), como de intensidad

regresiones de corte transversal entre países, entre exportaciones y crecimiento no llegó a resultados concluyentes. Para una reseña de esta literatura consúltese Edwards, 1993.

⁵ Véase Grossman y Helpman, 1991; Feenstra, 1990; Matsuyama, 1992 y Rodríguez y Rodrik, 2001.

Cuadro 5. Diversificación de las exportaciones
(promedios en porcentaje del total)
México y otros países en desarrollo.

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Indonesia</i>	<i>Corea</i>	<i>Malasia</i>	<i>México</i>	<i>Tailandia</i>	<i>Turquía</i>
Manufacturas									
1980-1993	25.9	47.5	9.8	23.0	91.9	39.8	37.1	46.5	57.1
1994-2000	32.9	54.8	15.8	50.4	91.9	77.2	81.2	73.2	76.1
Agricultura									
1980-1993	67.0	36.9	32.5	17.1	5.5	34.1	11.9	47.9	35.5
1994-2000	52.3	32.9	36.5	16.1	3.3	13.1	7.2	22.5	19.4
Minería y petróleo									
1980-1993	7.1	14.5	56.8	59.8	2.5	25.8	50.9	4.4	7.3
1994-2000	14.2	10.9	45.8	29.2	4.7	8.8	11.5	2.6	3.8

FUENTE: Kose *et al.*, 2004.

tecnológica media y alta (automóviles, industrias metalmeccánicas). Así, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales aumentó de aproximadamente 10% en 1980 a más de 80% en 2000 (Kose *et al.*, 2004) a costa de la participación de las exportaciones de petróleo y minerales que cayó de más de dos tercios del total, en 1980, a aproximadamente 10% en 2000.

Esta transformación es sobresaliente en el contexto internacional. Hoy en día, la participación de las manufacturas en la exportación total de México es mayor que la de varios países latinoamericanos y del Este de Asia (cuadro 5).

Entre las manufacturas, el componente más dinámico, tanto antes como después de entrar en vigor el TLCAN, está asociado con el comercio intra-industrial e intra-empresa, incluyendo de modo particular la industria maquiladora, cuya participación en las exportaciones totales se incrementó de 15% en 1980, a alrededor de 50% en 2002 (Kose *et al.*, 2004). La participación del comercio intra-industrial (estrechamente asociado con la industria maquiladora) en el sector manufacturero, aumentó de 62.5% en 1988-1991 a 73.4% en 1996-2000 (OECD, 2002).

Vale la pena hacer notar también, que este patrón de integración internacional, similar al de otros países en Centroamérica y el Caribe, difiere del caso sudamericano. Los países del Sur se han integrado como exportadores geográficamente diversificados de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales (minerales en el caso de varios países andinos o productos de origen agropecuario en el caso de las economías del MERCOSUR. Brasil es un caso de exportador diversificado). (Véase cuadro 6.)

Cuadro 6. Estructura de las exportaciones (2003)
(porcentajes de las exportaciones totales).

	<i>Agricultura y alimentos procesados^{1/}</i>	<i>Minerales y petróleo</i>	<i>Manufacturas^{2/}</i>
México y Centroamérica	8.0	10.0	82.0
MERCOSUR y Chile	35.4	10.3	54.3
Comunidad andina	15.4	53.3	31.3
América Latina	18.8	16.7	64.5

^{1/} Incluye bebidas y tabaco.

^{2/} Excluye alimentos, bebidas y tabaco.

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico 2004*.

En un artículo reciente, Hausmann, Hwang y Rodrik (2005) muestran que el nivel de sofisticación tecnológica de las exportaciones de un país, en relación con su nivel de ingreso per cápita, predice confiablemente el crecimiento subsecuente de un país. Sus hallazgos también muestran que México tiene un relativamente alto nivel de sofisticación tecnológica de su canasta de exportaciones, más alto ciertamente que el de otros países latinoamericanos con niveles de ingreso per cápita similares o incluso superiores (Chile y Argentina, por ejemplo). Otros estudios sobre el caso mexicano han encontrado también una participación significativa de exportaciones con intensidad tecnológica media y alta. Sin embargo, como el informe de la UNCTAD (2002) sostiene, las estadísticas que muestran una participación significativa de exportaciones de manufacturas con intensidad tecnológica media y alta, en los países en desarrollo, pueden ser engañosas. Mucha de la tecnología en estas manufacturas está incorporada en los componentes producidos en los países tecnológicamente avanzados, mientras que los países en desarrollo están involucrados en el ensamble de esos componentes, un pro-

ceso caracterizado por su baja sofisticación tecnológica, el uso de trabajo poco calificado y escaso valor agregado. Esto es el caso de muchos de los segmentos de la industria maquiladora que, como hemos visto, han incrementado enormemente su importancia en las exportaciones de manufacturas y el empleo en México, y donde la productividad del trabajo es baja y crece lentamente.

El patrón de especialización, para el caso de México, no ha sido, por lo tanto, particularmente dinámico en el sentido de que las exportaciones, a pesar de su sobresaliente desempeño, no han sido un vehículo de innovación y progreso tecnológico. Además, el dinamismo de las exportaciones parece haberse reducido en años recientes ante la competencia de China, un tipo de cambio real sobrevaluado y la ausencia o eliminación de políticas para promover la innovación y el desarrollo industrial. En cierto sentido, la economía mexicana está atrapada por la pérdida de ventajas comparativas en las manufacturas intensivas, en trabajo frente a países con menores costos laborales y, por otra parte, por la incapacidad de adquirir ventajas comparativas en bienes más intensivos en tecnología y capital humano, que son producidos por países con mayores ingresos per cápita. A ello hay que agregar la incapacidad de competir en actividades económicas dinámicas en el mercado interno –como se refleja en la alta elasticidad e ingreso de la demanda de importaciones– junto con una desintegración de los eslabonamientos, hacia atrás y hacia adelante, que ha acompañado al rápido crecimiento de las importaciones desde que se inició la liberalización comercial.

¿El desempeño de la productividad es culpable de la desaceleración del crecimiento?

En ejercicios de contabilidad que descomponen el crecimiento del PIB en las contribuciones de la acumulación de factores y del cre-

cimiento de la productividad total de los factores (PTF), es común atribuir la desaceleración del crecimiento en México, desde principios de los ochenta, al mediocre desempeño de la productividad total de los factores. Un ejercicio reciente (Faal, 2005) encuentra que alrededor de dos terceras partes de la reducción en la tasa de crecimiento del PIB (una reducción de 3.9 puntos porcentuales, comparando 1980-2003 con 1960-1979) se explica por un menor crecimiento de la PTF, que se redujo a una tasa de 0.5% al año, de 1980 a 2003 (véase cuadro 7). Estos hallazgos son consistentes con los de otros ejercicios similares de descomposición del crecimiento (véase Santaella, 1998; Bosworth, 1998; World Bank, 2000 y Bergoeing *et al.*, 2002). En esta visión del proceso de crecimiento la debilidad del crecimiento de la productividad se atribuye, sin que se provea evidencia alguna, al hecho de que las reformas de mercado no han sido completadas, o a la falta de una segunda generación de reformas estructurales (en las áreas del sector energético, el mercado de trabajo o el sistema judicial).

Cuadro 7. Fuentes de crecimiento de México (1960-2003).

	1960-79	1980-2003	1996-2003
Crecimiento del PIB real	6.5	2.6	2.5
Tasas de crecimiento de los factores (en por ciento)			
Capital	6.1	3.4	3.8
Trabajo	3.6	3.0	2.4
PTF	2.1	-0.5	0.7
Contribuciones de los factores (en puntos porcentuales)			
Capital	2.0	1.1	1.2
Trabajo	2.4	2.0	1.6
PTF	2.1	-0.5	0.7

FUENTE: Faal (2005).

Los ejercicios de descomposición del crecimiento en los que se basan esas afirmaciones han sido criticados desde diferentes perspectivas, pero no es nuestro propósito entrar en este tema (para abundar sobre el tema véase Kaldor, 1966; Cripps y Tarling, 1973 y Lavoie, 1992). Sin embargo, señalaremos lo que está mal con esas afirmaciones, para el caso mexicano, examinando el declive relativo de México con respecto a los países de la OECD, usando un ejercicio de descomposición diferente.

En 1980, México era un país de ingreso medio-alto con un PIB per cápita que era superior a 40% del promedio de un grupo de países de altos ingresos de la OCDE (véase cuadro 8).⁶ La brecha de desarrollo de México –la diferencia en ingreso per cápita que lo separa de los países de altos ingresos se muestra en el cuadro 8– puede descomponerse como la suma de tres componentes:⁷ *a*) diferencias en las tasas de participación de la fuerza de trabajo, atribuibles principalmente a diferencias en la estructura por edades de la población y a la tasa de participación de las mujeres; *b*) diferencias en la estructura ocupacional que son resultado del hecho de que la participación en el empleo de los sectores de baja productividad es típicamente mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados; *c*) diferencias en el producto por trabajador en sectores individuales (sin incluir diferencias en la estructura ocupacional) o la brecha de productividad *stricto sensu*.

⁶ Los datos para la OCDE que se muestran en el cuadro 8 son promedios simples de siete países de ésta, para los cuales se encuentran disponibles datos sobre PIB per cápita, en paridad de poder de compra y participaciones sectoriales, en el producto y el empleo en los World Development Indicators. Véanse notas del cuadro 8.

⁷ Para un análisis formal y un ejercicio similar para 1980 y 1993, véase Ros, 2000.

Cuadro 8. La brecha de desarrollo de México en 1980 y 2003.

	1980		2003	
	México	OCDE	México	OCDE
PIB per cápita ^{1/}	7,856	18,016	8,784	28,043
Tasa de participación (%) ^{2/}	30.4	47.3	40.5	49.9
Producto por trabajador ^{3/}	25,818	38,089	21,710	56,166
Agricultura ^{4/}	8,512	21,496	5,428	26,807
Industria ^{4/}	24,657	42,075	22,578	65,204
Servicios ^{4/}	37,570	38,363	26,202	54,709
Participación en el empleo (%) ^{5/}				
Agricultura	28	10	16	4
Industria	29	34	25	26
Servicios	44	56	58	69
Participación en el producto (%) ^{5/}				
Agricultura	9	6	4	2
Industria	28	38	26	30
Servicios	63	56	70	68

Notas y fuentes:

OCDE = Promedio de Australia, Austria, Finlandia, Italia, Japón, Noruega y Suecia.

^{1/} En dólares internacionales de 2000, ajustado por paridad de poder de compra. World Development Indicators (on line).

^{2/} Fuerza de trabajo dividida entre población. World Development Indicators (on line).

^{3/} Estimado como la relación entre PIB per cápita y la tasa de participación.

^{4/} Estimado como el producto medio por trabajador, multiplicado por la participación del sector en el producto y dividido entre la participación del sector en el empleo.

^{5/} Para México 1980, Ros, 2000 (basado en ILO. Yearbook of Labour Statistics y Banco Mundial, World Development Report). Para México, 2003, y OCDE, World Development Indicators (on line).

El cuadro 9 muestra los resultados de este ejercicio de descomposición. En 1980, casi dos terceras partes de la brecha de desarrollo de México era atribuible a diferencias relacionadas con las estructuras demográfica y ocupacional. Ello se debía principalmente a la alta tasa de dependencia de México (más de 40% de la brecha se explica por diferencias en las tasas de participación).

Aún significativa, aunque probablemente menos que en décadas anteriores, era la diferencia en estructura ocupacional: alrededor de 20% de la brecha, debido principalmente a la todavía alta participación en el empleo de la agricultura con baja productividad. Esto es lo que deja un poco más de un tercio de la brecha, explicado por un componente de productividad pura, resultado de diferencias de productividad en la agricultura y la industria.

Estos resultados indican que con tasas de participación y una estructura ocupacional similar a los países de la OCDE, el PIB per cápita de México habría sido el doble de su nivel en 1980, y por lo tanto alrededor de 80% del nivel de los países de altos ingresos de la OCDE (una brecha de desarrollo menor a la que separaba a España de los países de altos ingresos de la OCDE).

En otras palabras, si la economía mexicana hubiera absorbido la rápidamente creciente fuerza de trabajo, a partir de 1980, manteniendo los niveles de productividad por trabajador y modificando su estructura ocupacional, de acuerdo con las tendencias del pasado, se habría convertido en una economía de altos ingresos, en la medida en que sus estructuras, ocupacional y demográfica, y la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, se acercaban a las de un país típico de la OCDE.

Cuadro 9. Los componentes de la brecha de desarrollo de México.

	<i>1980</i>	<i>2003</i>
Puntos porcentuales debidos a diferencias en:		
Tasas de participación	43.1	10.6
Estructura ocupacional	20.6	6.8
Producto por trabajador por sector	36.2	82.6

FUENTE: Elaboración del autor.

Si el producto por trabajador hubiera continuado creciendo al ritmo del periodo 1960-1981, esta transición hacia niveles de altos ingresos se habría completado durante las últimas dos décadas y media. En efecto, habiendo alcanzado un punto máximo de más de 3% al año, el crecimiento de la población inició una fuerte desaceleración a mediados de los setenta.

Desde entonces la estructura demográfica ha registrado un cambio dramático, con una participación creciente en la población de los grupos en edad de trabajar, que ha mantenido una tendencia de alto crecimiento en la expansión de la fuerza de trabajo. La reducción en las tasas de fertilidad y en la tasa de dependencia han contribuido a una creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo, dándole un impulso adicional a la tasa de participación (cuadro 10). Con el aumento en la tasa de participación desde 1981 (1.2% al año) y el crecimiento del producto por trabajador de 1960 a 1981 (3.1% al año), el ingreso per cápita habría alcanzado en 2005 alrededor de 80% del nivel actual de los países de altos ingresos (como se muestra en el cuadro 8) y habría estado 25% por encima del nivel de 1980 de esos países. La razón, por supuesto, es que el crecimiento del PIB per cápita se habría acelerado de 3.2% (en el periodo 1940-1981) hasta alrededor de 4.3% al año, cifra determinada al multiplicar el ingreso per cápita por casi 3 veces durante 25 años.

Cuadro 10. La transición demográfica en México.

	1965-70	1975-80	1985-90	1995-2000	2005-10
Tasa de fertilidad	6.8	5.3	3.6	2.8	2.5
Tasa de crecimiento de la población	3.2	2.7	2.0	1.6	1.4
	1970	1980	1990	2000	2005
Población menor de 15 años ^{1/}	46.5	45.1	38.6	33.1	30.8
Tasa de dependencia ^{2/}	103.0	95.8	74.0	61.0	56.4
Tasa de participación (%) ^{3/}	ND	30.4	35.5	40.3	41.0

^{1/} Porcentaje de la población total.

^{2/} (Población entre 0 y 14 años + población de 65 años y más) / población entre 15 y 64 años)*100.

^{3/} Fuerza de trabajo dividida entre población.

FUENTES: CELADE, Boletín Demográfico núm. 69. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050; Banco Mundial, World Development Indicators (para tasa de participación).

Este proceso de convergencia, como sabemos, no ocurrió. Para 2003, el ingreso per cápita de México había caído por debajo de un tercio de su nivel respecto de los países de altos ingresos de la OCDE. Aunque hubo un proceso de convergencia en las tasas de participación de la fuerza de trabajo y en las estructuras ocupacionales, la actual brecha de desarrollo se explica por el surgimiento de una gran brecha de productividad pura que, como hemos visto, era de relativamente poca importancia al principio del periodo. Como puede verse en el cuadro 9, la caída en el producto, por trabajador, entre 1980 y 2003, es principalmente el resultado de una reducción dramática del producto por trabajador en el sector de servicios, que tuvo lugar junto con un aumento sustancial de

la participación en el empleo de este sector.⁸ Lo que parece haber sucedido es que en la medida en que la economía fue incapaz de absorber los nuevos ingresos a la fuerza de trabajo en los sectores de alta productividad de la economía, la fuerza de trabajo en expansión se refugió en las actividades de baja productividad de los sectores de servicios, en donde además debe haber tenido lugar una caída en el número de horas trabajadas (por trabajador). Ello incrementó la participación en el empleo del sector servicios, y simultáneamente redujo el producto por trabajador en ese sector.⁹ En otras palabras, lo que explica la mayor brecha de desarrollo es un aumento masivo del subempleo en los sectores terciarios de la economía, lo que se refleja también tanto en la reducción de la participación del empleo asalariado en la fuerza de trabajo, como en el aumento en el tamaño del sector informal, compuesto principalmente por las actividades de baja productividad en los sectores de servicios (véase Bosworth, 1998 y OECD, 2003).

El mensaje del ejercicio es que el deterioro en el desempeño de la economía mexicana, en términos del crecimiento de la productividad desde 1980, debe ser visto como una consecuencia endógena de la lenta expansión económica. Entonces fue el pobre desempeño de la economía, en términos de crecimiento, lo que explica el decepcionante desempeño de la productividad.

⁸ La caída del producto por trabajador, en el sector de servicios (ponderado por la participación inicial del empleo en servicios), da cuenta en realidad de 120% de reducción en el producto por trabajador, de la economía en su conjunto. El papel dominante del sector servicios, en la reducción del crecimiento de la productividad, después de 1982, ha sido documentado en otros estudios (véase Bosworth, 1998 y Escaith, 2006).

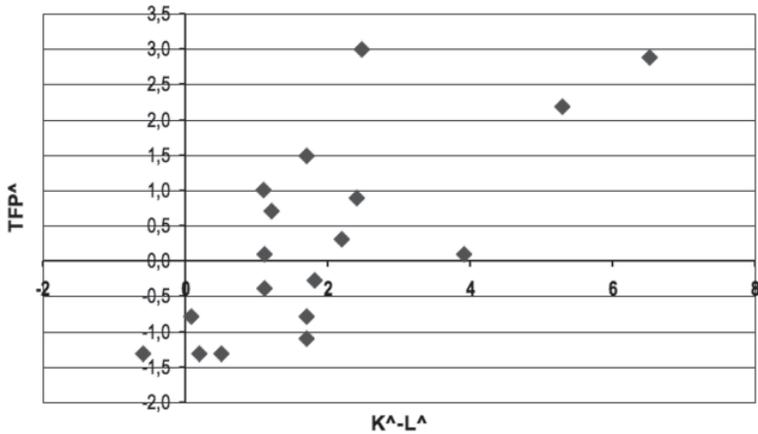
⁹ Este fenómeno sería más claro si pudiéramos ajustar la productividad por las horas trabajadas o si se desagregara el sector servicios a un alto nivel. En este caso, el ejercicio de descomposición probablemente mostraría la mayor brecha en producto por trabajador como resultado de una creciente participación en el empleo de las actividades de baja productividad del sector servicios y de una reducción en las horas trabajadas.

¿Quién cree realmente que el colapso de la productividad en los sectores de servicios de la economía es la causa, y no la consecuencia, del lento crecimiento de la economía desde 1980?

La evidencia de corte transversal sobre el crecimiento entre países apunta en el sentido de la endogeneidad del crecimiento de la PTF, como lo muestran De Long y Summers (1991). Siguiendo una vieja tradición en la economía y la historia económica en relación con los vínculos entre acumulación de capital y cambio tecnológico, existe una relación positiva y fuerte entre países en la participación del producto de la inversión en maquinaria y equipo y la tasa de crecimiento de la PTF, así como una relación positiva entre el crecimiento de la PTF y el ritmo de intensificación de capital. El gráfico 1 ilustra el hallazgo usando un ejercicio reciente de contabilidad del crecimiento que muestra que el crecimiento de la PTF está positivamente correlacionado con el ritmo de intensificación de capital.¹⁰ Es decir, países con un crecimiento bajo de la PTF tuvieron también bajas tasas de intensificación de capital, y países con un alto crecimiento de la PTF tuvieron relativamente altos ritmos de intensificación de capital. Si el crecimiento de la PTF fuera un proceso autónomo de aumentos desincorporados en la eficiencia técnica ¿por qué habría de estar correlacionado con la tasa de acumulación de capital menos el crecimiento de la fuerza de trabajo? Y si el crecimiento de la PTF refleja el papel de la reasignación de recursos, el cambio tecnológico incorporado y la presencia de rendimientos crecientes a escala y aprendizaje en la práctica, entonces desde luego no puede ser visto como un factor separado, independiente de la acumulación de capital en la determinación del crecimiento económico.

¹⁰ El gráfico se refiere a una muestra de 12 países latinoamericanos y a un grupo de referencia de seis países no latinoamericanos. Se toma de Solimano y Soto (2006).

Gráfico 1. Crecimiento de la PTF e intensificación de capital (1981-2002).



FUENTE: Basado en Solimano y Soto (2006).

¿Una lenta formación de capital humano?

¿Es un lento proceso de formación de capital humano el responsable por la desaceleración del crecimiento? Considero que hay tres razones por las cuales la respuesta a esta pregunta es negativa. En primer lugar, durante estas décadas de lento crecimiento México ha continuado registrando rápidas mejoras en los indicadores de educación y salud. Como se muestra en el cuadro 11, las matrículas han continuado subiendo en todos los niveles educativos y las relaciones estudiante-maestro, ayudadas por la transición demográfica y la reducción en las tasas de dependencia, han estado bajando desde 1980, desplomándose para el caso de la educación primaria. El analfabetismo ha continuado cayendo mientras que los años promedio de escolaridad aumentaron de 4.6 años, en 1980, a 8.1 años, en 2005. La tasa de crecimiento anual de los años promedio de escolaridad

aumentó de 1.4%, entre 1940 y 1980, a 2.3%, entre 1980 y 2005. Tampoco hay evidencia de que los indicadores educativos se hayan rezagado con respecto al resto del mundo (como sucede con el PIB per cápita). Como porcentaje del promedio mundial, la matrícula en educación secundaria aumentó de 100 a 122%, entre 1993 y 2003, mientras que en la educación superior la matrícula se mantuvo constante en 92% (Anexo Estadístico al Sexto Informe de Gobierno, 2006). Asimismo, la esperanza de vida ha continuado aumentando de 66.2 años en 1980, a 73.6 en 1995 y a 75.2 en 2004 (Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005). Si la desaceleración del crecimiento debiera ser atribuida a la falta de formación de capital humano ¿cómo explicar que una fuerza de trabajo mejor educada y más saludable produce menos producto por trabajador hoy que lo producido en 1980?

En segundo lugar, hay también signos inequívocos de que el lento crecimiento ha restringido el uso del capital humano en la producción. En efecto, existen dos tendencias preocupantes en el mercado de trabajo mexicano. En primer lugar, el porcentaje de jóvenes ocupados en actividades de baja productividad del sector informal ha aumentado entre 1989 y 2002, para los grupos con nivel educativo relativamente alto (10-12 años de escolaridad y 13 años y más de escolaridad), con un aumento de casi 50% en el caso del segundo grupo (cuadro 12). En segundo lugar, las tasas de desempleo juvenil también han aumentado para los grupos con mayores niveles educativos, incluso duplicándose para el caso del grupo con 13 años y más de escolaridad (cuadro 13). Como se podrá observar estos grupos son los únicos para los que la tasa de desempleo aumentó. Ambas tendencias indican que los jóvenes no están encontrando empleos apropiados a sus calificaciones.

Cuadro 11. Indicadores educativos, 1950-2000.

Año	Matrículas (brutas) (%)						Años de escolaridad	Analfabetismo (%)
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior		
	<i>Estudiantes por maestro</i>							
1950	53	3	2	nd	nd	nd	nd	35
1960	92 ^{1/}	17 ^{1/}	3	50.0	11.8	7.3	nd	35
1970	106	23	5	47.7	16.3	10.8	3.4	26
1980	120	49	14	39.1	18.0	12.7	4.6	17
1990	114	53	15	30.5	17.9	9.4	6.6	13
2000	113	75	21	26.7 ^{2/}	17.4 ^{2/}	9.7 ^{2/}	7.3 ^{3/}	8.8

^{1/} 1965.

^{2/} 2002.

^{3/} 8.1 in 2005.

FUENTES: Matrículas: Reimers (2006), basado en diferentes fuentes. Estudiantes por maestro: Santaella (1998), para 1960 y 1970; Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (2005), para 1980-2002. Años promedio de escolaridad (población de 15 años y más): Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (2005); INEGI. Estadísticas Educativas de Hombres y Mujeres. Analfabetismo: Reimers (2006), basado en diferentes fuentes.

Cuadro 12. Porcentaje de jóvenes (15-29 años) por nivel educativo ocupados en actividades de baja productividad. ^{1/, 11}

<i>Años de escolaridad</i>	<i>1989</i>	<i>2002</i>
0-3	41.2	38.9
4-6	31.2	36.9
7-9	18.1	30.6
10-12	15.2	21.5
13 y más	6.8	9.3

^{1/} Incluye trabajadores por cuenta propia no profesionales, trabajadores familiares no remunerados y servicio doméstico.

FUENTE: basado en INEGI. Encuesta de ingresos y gastos de los hogares.

Cuadro 13. Tasa de desempleo de jóvenes (15-29 años) por nivel educativo.

<i>Años de escolaridad</i>	<i>1989</i>	<i>2002</i>
0-3	2.3	2.2
4-6	5.4	5.3
7-9	7.1	5.2
10-12	4.4	5.7
13 y más	4.5	9.5

FUENTE: Basado en INEGI. Encuesta de ingresos y gastos de los hogares.

En tercer lugar, si la formación de capital humano no ha sido más rápida, ello debe ser atribuido, en parte, a la desaceleración del crecimiento. Una comparación entre México y Corea

¹¹ Agradezco a Jurgen Weller por proveer la información para los cuadros 12 y 13.

del Sur ilustra este punto (Birdsall, Ross y Sabot, 1995). En 1970, el gasto público en educación básica, por niño elegible, era ligeramente superior en Corea del Sur que en México. Dos décadas después, el gasto en educación en México era sólo 25% del nivel coreano; la matrícula en educación secundaria era dos veces mayor en Corea del Sur y la brecha en la matrícula a nivel terciario se había agrandado aún más (39% frente a 15%). La política de gasto público no explica esta divergencia; de hecho, a mediados de los años setenta, después de una expansión en la primera mitad de esa década, el gasto en educación básica como porcentaje del PIB alcanzó niveles temporalmente más altos en México que en Corea del Sur. La explicación de esas brechas crecientes es el hecho de que el PIB en Corea del Sur creció a una tasa anual de 9.6%, comparado con una tasa de 3.5% en México. Esta diferencia en tasas de crecimiento significó que con el mismo porcentaje del PIB invertido en educación, los recursos que Corea del Sur fue capaz de invertir en este sector se expandieron a una tasa mucho más alta.¹²

Todo esto no significa que la mejora sustancial de la calidad del sistema de educación pública en México no sea un reto mayor que el país enfrenta. El examen de 2003 del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE, presentado por más de un cuarto de millón de estudiantes en 41 países, puso a México en el lugar 38 para el promedio de las tres secciones de la prueba (matemáticas, lectura, ciencia y resolución de problemas). En matemáticas México obtuvo el último lugar con 375 puntos, por debajo de los mejores desempeños (Corea del Sur y Finlandia con 550 puntos). Además, los

¹² La transición demográfica que empezó antes en Corea del Sur que en México también jugó un papel importante. Ello explica por qué durante esas dos décadas el número de niños en edad escolar aumentó en 60% en México, mientras que cayó en 2% en Corea del Sur.

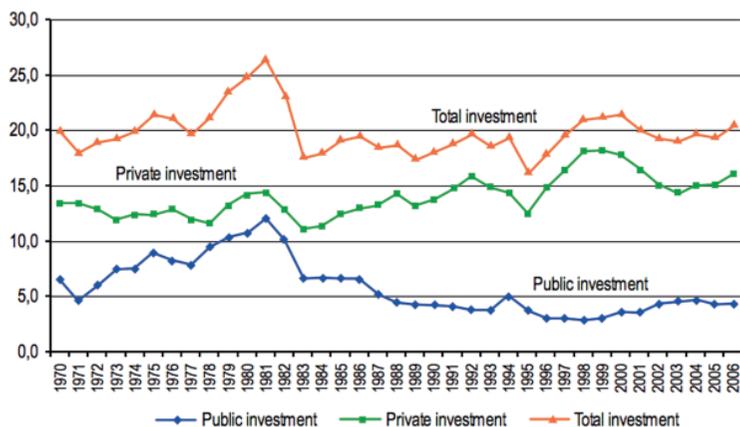
resultados de la prueba mostraron que sólo una tercera parte del grupo de estudiantes de 15 años que participó en ella tenía habilidades básicas adecuadas en matemáticas.

Baja inversión, lento crecimiento

El factor crucial en la disminución de la tasa de expansión económica de México parece haber sido simplemente un débil desempeño de la inversión. Como se muestra en el cuadro 7, la tasa de acumulación de capital cayó de 6.1% entre 1965-1979, a 3.8% de 1996 a 2003, (fue de 3.4% para todo el periodo entre 1980-2003). La incapacidad de la formación de capital de crecer a un ritmo rápido –después de los años de declive durante la crisis de la deuda– ha frenado la expansión y modernización de la capacidad productiva, y simultáneamente restringido el crecimiento de la demanda agregada.

Este pobre desempeño es evidente en la evolución de la tasa de inversión en capital fijo como porcentaje del PIB (véase gráfica 2). Durante los setenta y principios de los ochenta esa tasa osciló con el ciclo económico entre 18% y 26.4%, incrementándose rápidamente hacia el final del periodo, en el contexto de las altas de crecimiento económico asociadas con el auge petrolero, alcanzando un nivel máximo histórico en 1981. Con la crisis de la deuda, la tasa de inversión cayó drásticamente en 1982-1983 alcanzando un valor de 17.6% en 1983, casi 9 puntos porcentuales por debajo de su nivel máximo, en 1981. Se mantuvo entonces en alrededor de 17-19% durante la década de los ochenta y principios de los noventa. Con la crisis y recesión de 1995 cayó más de 3 puntos porcentuales para alcanzar un nivel mínimo de 16.1%. A pesar de su subsecuente expansión, en 2004-2006 se encontraba en 19-20%, aún por debajo de su nivel en 1980-1981.

Gráfica 2. Inversión fija como proporción del PIB (%).



Inversión y PIB están a precios corrientes.

FUENTE: INEGI.

¿Cuáles son las causas de este desempeño decepcionante de la inversión?

La incapacidad de las tasas de inversión de recuperar sus niveles anteriores a la crisis de la deuda no debe ser atribuida al desempeño de la inversión extranjera directa (IED). El supuesto de que las reformas de mercado y en particular la desregulación de la IED atraerían grandes flujos de inversión extranjera ha sido validado por la experiencia reciente. El flujo de inversión extranjera directa aumentó de alrededor de 12 mil millones de dólares en 1991-1993 a más de 46 mil millones en 2003-2005 (INEGI), mientras que su participación en la inversión fija total saltó de 6.7% en 1991-1993, a 11.6% en 2002-2004 (Banco Mundial, World Development Indicators). Este desempeño es sobresaliente en el contexto internacional. De acuerdo con Palma (2005), en los noventa el sector manufacturero de

México por sí solo atrajo el doble de IED que los sectores manufactureros de Brasil, Argentina y Chile juntos.

El determinante de la reducción en la tasa de inversión es más bien la retirada de la inversión pública. Como se muestra en el cuadro 14, mientras que la inversión fija total cayó en 5.1 puntos porcentuales como porcentaje del PIB, entre 1979-1981 y 2004-2006, la inversión pública cayó todavía más (desplomándose en 6.6 puntos porcentuales). Si hay o no efectos de desplazamiento o de atracción de la inversión pública sobre la inversión privada es un tema controvertido (véase para puntos de vista opuestos Lachler y Aschauer, 1998, que encuentran un efecto de desplazamiento parcial, y Ramírez, 2004, que encuentra un efecto de atracción importante). Existe, sin embargo, consenso en torno al hecho de que, aún si existen efectos de desplazamiento, éstos son en el peor de los casos parciales, es decir, un incremento de la inversión pública eleva la inversión total en lugar de desplazar plenamente un monto igual de inversión privada. Se tiene entonces que la reducción de la inversión es parcialmente responsable por la caída de la inversión total y puede incluso tener un efecto adverso sobre la inversión privada, si los efectos de atracción predominan.

Cuadro 14. Tasas de inversión fija (como porcentaje del PIB).

	<i>1979-1981</i>	<i>2004-2006</i>	<i>Diferencia</i>
Total	24.9	19.8	-5.1
Inversión privada	13.9	15.3	1.4
Inversión pública	11.0	4.4	-6.6

Inversión y PIB están a precios corrientes.

FUENTE: INEGI, Sistema de cuentas nacionales.

La caída de la inversión pública tiene que ver con las privatizaciones, pero también con el tipo de ajuste fiscal, seguido de la crisis de la deuda. Como lo muestran Giugale *et al.* (2001), existe una correlación estrecha desde 1980 entre las reducciones del déficit fiscal y la caída en la inversión pública (el coeficiente de correlación entre estas dos resulta ser 0.82, entre 1980 y 1997). La inversión en infraestructura, que tiene la mayor capacidad de afectar positivamente el crecimiento de la productividad, ha sufrido en esta contracción. A principios de 2000 México ocupaba el último lugar entre las economías latinoamericanas grandes, en inversión en infraestructura como fracción del PIB, y ello se aplicaba tanto a la inversión pública como a la privada (Calderón y Servén, 2004). La caída en la inversión tuvo lugar en construcción de carreteras, provisión de agua y electricidad. Sólo en el caso de las telecomunicaciones hubo una recuperación de la inversión en los noventa. Sin embargo, aún en este caso México se encuentra detrás de otros países latinoamericanos como Chile y Brasil, a los que superaba en 1980.

La apreciación del tipo de cambio real frente al dólar estadounidense en 1988-1994, y más adelante en el periodo 2000-2005, fue un factor adicional que conspiró en contra de la inversión manufacturera y en general en los sectores comerciables de la economía. Mientras que la apreciación del tipo de cambio real puede estimular la inversión fija, en países en desarrollo, al reducir el precio relativo de la maquinaria y equipo importados, también modifica los precios relativos a favor de los bienes no comerciables, reduciendo la rentabilidad en los sectores de bienes comerciables e inhibiendo la acumulación de capital en esos sectores. Hay amplia evidencia (Ibarra, 2006) que el efecto sobre la rentabilidad es adverso y muy significativo en el caso mexicano. La conexión entre inversión en el sector manufacturero y el tipo de cambio real queda revelada en el cuadro 15 que muestra la composición de la inversión extranjera directa

en periodos alternativos de subvaluación y sobrevaluación. Como puede verse en el cuadro correspondiente, los periodos de depreciación cambiaria y subvaluación (1982-1990 y 1995-1999) estuvieron asociados con una composición de la IED fuertemente sesgada hacia el sector industrial (la abrumadora mayoría de esta inversión se encuentra en el sector manufacturero). En contraste, los periodos de sobrevaluación 1991-1994 y 2000-2005 presentan una composición de la inversión sesgada en contra de la industria manufacturera y a favor de los sectores no comerciables (comercio y servicios).

Cuadro 15. Composición de la IED en periodos de subvaluación y sobrevaluación del tipo de cambio real.

<i>Sector/Periodo</i>	<i>1982-1990</i>	<i>1991-1994</i>	<i>1995-1999</i>	<i>2000-2005</i>
Primario	1.6	1.6	1.3	0.9
Industrial	61.0	41.5	62.5	47.8
Comercio y servicios	37.5	57.0	36.3	51.4
Tipo de cambio real	100.5	81.7	93.8	69.4

FUENTE: Basado en INEGI.

Un tercer factor que ha inhibido la inversión tiene que ver con las reformas que tuvieron el objetivo explícito de eliminar todo tipo de incentivos, incluyendo las medidas para promover la inversión doméstica, tanto agregada como en sectores específicos. No se intentó orientar el gasto interno hacia la inversión en lugar del consumo. La eliminación de los incentivos sectoriales tuvo un impacto especialmente adverso en la inversión de la industria manufacturera, dado que este sector había sido tradicionalmente el más favorecido bajo el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la industrialización

impulsada por el estado. Los incentivos adversos, exacerbados por la abrupta e intensa competencia de las importaciones, redujeron la tasa relativa de retorno en el sector manufacturero, lo que a su vez disminuyó la inversión.

La falta de financiamiento bancario para actividades productivas es un factor adicional que ha estado restringiendo la inversión en años recientes. A fines de 2003, los préstamos bancarios como fracción del PIB eran sólo de 14% comparados con 100% en un país típico de la OCDE y con 24% en 1991, cuando los bancos fueron privatizados. Además, la fracción de los préstamos para propósitos no gubernamentales era todavía menor (11%), en la medida en que los bancos redujeron a través del tiempo su crédito real a los hogares y empresas privadas (Haber, 2005). Entre 1996 y 2006 el crédito bancario para actividades productivas se ha reducido en más de 15 puntos como proporción del PIB y hoy tiene uno de los niveles más bajos en América Latina.

Así, el sistema bancario comercial privatizado de México, especialmente después de la crisis financiera de 1994-1995, ha sido incapaz de proveer suficiente crédito para fines productivos, de manera que con la excepción de algunos grandes consorcios que tienen lazos estrechos con los mercados internacionales de capital, la gran mayoría de las empresas mexicanas —especialmente las pequeñas y medianas— han enfrentado un agudo racionamiento del crédito. De acuerdo con una encuesta del Banco Central de 2002, sólo 15% de las empresas pequeñas, 19% de las empresas medianas y 24% de las grandes empresas, reportaron que los bancos eran su principal fuente de financiamiento. Además, estos porcentajes han venido cayendo a través del tiempo (Haber, 2005).

En suma, el argumento es que el determinante próximo del lento crecimiento de México, desde principios de los ochenta, es una baja tasa de inversión y cuatro factores que están restrin-

giendo la inversión: el bajo nivel de inversión pública (particularmente en el área de infraestructura), un tipo de cambio real apreciado durante la mayor parte del periodo desde 1990, el desmantelamiento de la política industrial durante el periodo de reforma y la falta de financiamiento bancario. El primer factor contribuye directamente a mantener una menor tasa de formación de capital en el sector público y posiblemente también en el sector privado. El segundo y tercer factores han afectado la rentabilidad de la inversión privada, particularmente en el sector manufacturero, con efectos adversos en el proceso de desarrollo económico. El cuarto factor ha impedido la realización de proyectos de inversión potencialmente rentables.¹³

Referencias

- AW, B., S. Chang y M. Roberts. 2000. Productivity and Turnover in the Export Market: Micro-level Evidence from the Republic of Korea and Taiwan (China), *World Bank Economic Review*. 14(1), pp. 65-90.
- BERNARD, A. y J. Jensen. 1995. Exporters, jobs, and wages in US manufacturing, 1976-1987, *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 67-112.
- BERGOEING, R., P. Kehoe, T. Kehoe y R. Soto. 2002. A decade lost and found: Mexico and Chile in the 1980s, *Review of Economic Dynamics*. 5(1), pp. 166-205.

¹³ Finalmente, es importante mencionar que el énfasis en la tasa de inversión es consistente con la literatura empírica sobre crecimiento económico, en la que en cortes transversales de países se encuentra que la tasa de inversión es el determinante del crecimiento más sistemático y estadísticamente significativo (Levine y Renelt, 1992; véase también De Long y Summers, 1991, sobre el papel de la inversión en maquinaria y equipo).

- BERNARD, A. y J. Jensen. 1998. Exporting and productivity, paper presented at the 1998 Summer Institute, NBER, Cambridge, MA, agosto.
- BIRDSALL, N., D. Ross y R. Sabot. 1995. Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia, *World Bank Economic Review*. 9, pp. 477-508.
- BOSWORTH, B. 1998. Productivity growth in Mexico, Background paper prepared for a World Bank project on productivity growth in Mexico, *Mexico: Enhancing Factor Productivity growth*, Report núm. 17392-ME, Country Economic Memorandum, agosto.
- CALDERÓN, C. y L. Servén. 2004. Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001, The World Bank, Policy Research Working Paper Series: 3401.
- CLERIDES, S., S. Lach y J. Tybout. 1998. Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico and Morocco, *Quarterly Journal of Economics*. 113(3), pp. 47-903.
- CRIPPS, F. y R. Tarling. 1973. *Growth in Advanced Capitalist Economies 1950-1970*, London, Cambridge University Press.
- DE GREGORIO, J. 2005. Economic growth in Latin America: From the failure of the 20th century to the hopes of the 21st, Documento preparado para el seminario "Democratic Governability in Latin America", Universidad de Notre Dame, octubre, pp. 6-7.
- DE LONG, B. y L. Summers. 1991. Equipment investment and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 106(2), pp. 445-502.
- EDWARDS, S. 1993. Openness, trade liberalization, and growth in developing countries, *Journal of Economic Literature* 31(3), pp. 1358-1393.
- ESCAITH, H. 2006. Can Latin America Fly? *Revising its engines of growth*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, núm. 45, ECLAC, Santiago de Chile.
- FAAL, E. 2005. *GDP growth, potential output, and output gaps in Mexico*, IMF Working Paper, WP/05/93.
- FEENSTRA, R. 1990. *Trade and uneven growth*, NBER Working Paper núm. 3276.

- GROSSMAN, G. y E. Helpman. 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press.
- HABER, S. 2005. Mexico's experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003, *Journal of Banking and Finance*, vol. 29, pp. 2325-2353, Issues 8-9.
- HAUSMANN, R., J. Hwang y D. Rodrik. 2005. *What you export matters*, NBER Working Paper 11905.
- KALDOR, N. 1966. *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOSE, M. A., G. M. Meredith y C. M. Towe. 2004. How has NAFTA affected the Mexican economy? *Review and evidence*, IMF Working Paper, WP/04/59.
- LACHLER, U. y D. Aschauer. 1998. *Public investment and economic growth in Mexico*, Policy Research Working Paper 1964, World Bank.
- LAVOIE, M. 1992. *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*, Aldershot, UK, Elgar.
- LEVINE R. y D. Renelt. 1992. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *American Economic Review* 82, pp. 942-963.
- MATSUYAMA, K. 1992. Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth, *Journal of Economic Theory*. 58(2), pp. 317-334.
- OECD. 2003. *OECD Economic Surveys*. México, París.
- PALMA, G. 2005. The Seven Main "Stylized Facts" of the Mexican Economy since Trade Liberalization and NAFTA, *Industrial and Corporate Change*, december, 14(6), pp. 941-91.
- RAMÍREZ, M. 2004. "Is public infrastructure investment productive in the Mexican case? A vector error correction analysis". *Journal of International Trade and Economic Development* 13(2), pp. 159-178.
- REIMERS, F. 2006. "Education and social progress", V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth and R. Cortés Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge University Press.

- RODRÍGUEZ, F. y D. Rodrik. 2001. "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", B. Bernanke and K. Rogoff (eds). *NBER Macroeconomics Annual 2000*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- ROS, J. 2000. "Employment, structural adjustment and sustainable growth in Mexico", *Journal of Development Studies* 36(4), pp. 100-119.
- SANTAELLA, J. 1998. *Economic growth in Mexico*, IADB, Manuscript.
- UNCTAD. 2002. *Trade and Development Report*, UNCTAD.
- WORLD BANK. 2000. Enhancing factor productivity growth, Country Economic Memorandum. Report núm. 17392-ME.

REFLEXIONES Y BALANCE ACTUAL SOBRE LAS NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

*Samuel Lichtensztein**

Desde que surgió la idea de convocar este Seminario Internacional, la pregunta que se planteó fue: ¿en qué medida los gobiernos autodenominados de izquierda que surgieron de elecciones democráticas han modificado el enfoque y la instrumentación de sus políticas económicas?

Por lo pronto cabe reconocer que estas experiencias tienen menos de una década de antigüedad. La más antigua, se puede decir, arranca con Hugo Chávez, en Venezuela (1999), y con las administraciones socialistas de Ricardo Lagos (2000), continuada actualmente por Michelle Bachelet, en Chile.

Pero tenemos experiencias muy recientes como la de Luis Ignacio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007) y probablemente, por sus declaraciones y bases programáticas, en un futuro inmediato podamos incluir a Fernando Lugo, elegido presidente de Paraguay en las recientes elecciones (2008).

Un análisis de estas realidades en materia de política económica no tiene, por lo tanto, suficiente perspectiva histórica como para sacar conclusiones definitivas. No obstante,

* Investigador de la Universidad Veracruzana.

hay algunos rasgos comunes y logros de estas experiencias que conviene destacar, sin desmedro de exponer sus límites y desafíos potenciales.

Rasgos comunes

Un primer aspecto a destacar es que, quizá, con excepción de Venezuela, todos estos regímenes políticos se identifican más como de izquierda y reformistas que como socialistas y revolucionarios. Además, en todos ellos se acepta la vigencia de economías de mercado.

Un segundo rasgo en común que estas experiencias presentan es que expresan un rechazo frontal y absoluto a las políticas económicas neoliberales o de derecha, aplicadas principalmente desde la crisis de la deuda externa en los años 80. A esas políticas neoliberales estos nuevos gobiernos les adjudican las crisis económicas, sociales y financieras, e incluso políticas que sufrieron los distintos países involucrados en estos primeros años del siglo XXI.

Un tercer elemento a destacar es que, en contraste con las políticas del pasado, los actuales regímenes autodenominados de izquierda han coincidido en dar prioridad a los problemas sociales, buscando abatir los altos niveles de indigencia, pobreza y desempleo que heredaron. En efecto, se atribuye esa problemática a las citadas políticas neoliberales que en su afán de una apertura indiscriminada de la economía y de los sistemas financieros, así como de la privatización de empresas y servicios públicos, contribuyeron con sus recetas a que aumentaran esos estigmas, en detrimento, fundamentalmente, de los sectores más pobres e inclusive de segmentos de la clase media.

Logros sociales y económicos obtenidos

El resultado en el terreno social de estos nuevos regímenes ha sido, en sus pocos años de gestión, un abatimiento casi a la mitad de los índices de indigencia, de pobreza y desempleo.

En ese sentido, desde un principio hubo programas muy ambiciosos de subsidios a la población más pobre como, por ejemplo, Hambre Cero en Brasil (luego reconvertido en Bolsa Familia), el Plan de Emergencia en Uruguay, los Planes Jefes y Jefas de Hogar, los Planes de Autoempleo y de Primer Empleo en la Argentina o el Programa Solidario en Chile. Todos estos programas y planes estaban inspirados en una misma filosofía de ayuda inmediata y focalizada en los ingresos y el empleo de los sectores sociales más vulnerables. Ciertos logros en las áreas económicas hicieron posible estos y otros resultados, como se expone a continuación.

Las experiencias analizadas presentan importantes guarismos de crecimiento de su nivel productivo y de exportación. Esa expansión, que en gran parte es de recuperación de los niveles anteriores a las crisis vividas, responde fundamentalmente a los extraordinarios precios y mayor demanda de sus energéticos, productos agroindustriales y minerales exportados. Cabe aclarar que los términos del intercambio (entendidos como la relación entre precios de productos exportados con respecto a los precios de productos importados) han sido muy favorables, a tal grado que hay que remontarse a más de un siglo para encontrar situaciones de bonanza algo parecidas a los términos de intercambio actuales, en materia de condiciones de comercio exterior. Así, entre 1875 y 1895, los términos de intercambio del comercio internacional de América Latina fueron superiores a los de Europa y Asia, incluso se mantuvieron por encima de las economías industriales líderes. En efecto, en 1894 alcan-

zaron el valor de 145 (base 1900= 100), es decir, 40% más altos que los de los países industriales más avanzados (2003).

Cabe señalar que esta situación contrasta totalmente, dado el nuevo contexto internacional, con el planteamiento que la CEPAL manejó en la década de los años cincuenta cuando adjudicaba a los términos del intercambio (entonces desfavorables) los problemas de las balanzas de pago, las devaluaciones del tipo de cambio y el bajo crecimiento en la región latinoamericana. Asimismo, contrasta con la situación que observaba John Maynard Keynes (1943) y que le llevara a sugerir, en 1943, la creación de una Organización Mundial de Comercio y una Clearing House, cuya función sería regular los precios internacionales de los bienes primarios de exportación de los países hoy subdesarrollados. En los años cuarenta del siglo veinte, los términos de intercambio referidos descendieron a 70 (base 1960= 100).

El crecimiento que se ha dado en la actividad económica ha facilitado una situación fiscal más equilibrada, con déficit presupuestales reducidos e incluso con superávit en las cuentas públicas. A ello contribuyó en algunos casos la puesta en práctica de reformas tributarias rigurosas, o en su defecto, el aumento de la carga fiscal ya existente.

También hay que mencionar los aumentos de los excedentes a favor del Estado que algunos países (como Venezuela, Bolivia y Ecuador) han promovido al nacionalizar o renegociar con el capital extranjero las concesiones y contratos en materia petrolera, del gas y otros bienes y servicios públicos.

Las condiciones externas y fiscales más favorables han cambiado el panorama en materia de deuda externa. Por una parte, los fuertes ingresos por exportaciones o capitales externos han permitido, en general, disminuir el peso que esa deuda externa –en términos de PBI– representaba para la mayoría de esas economías. Por otra parte, algunos países (como Uruguay) han prolongado en el tiempo los compromisos externos.

Y como caso extremo y excepcional se encuentra Argentina, que renegoció, no sin grandes resistencias externas, tres cuartas partes de su enorme deuda externa, abonando sólo 25% de su valor nominal.

La conjunción de los factores anteriores, aunado a la circunstancia de la desvalorización del dólar a nivel internacional, llevaron a apreciaciones del tipo de cambio (mayor cotización de la moneda nacional respecto al dólar) en casi todos los países analizados. Este fenómeno, que llevó a un abaratamiento de los productos importados, representó un ancla en materia inflacionaria, coadyuvando a mantener relativamente estabilizados los niveles de precios internos.

Inserción internacional e integración regional, una nueva concepción

Las políticas económicas consideradas en esta relatoría han tenido un vuelco profundo en su concepción, en materia de inserción internacional e integración regional.

En los hechos cabe presumir que existe en la actualidad una clara tendencia hacia la constitución de un nuevo bloque geoeconómico y geopolítico en Sudamérica. Este bloque no corresponde geográficamente con América Latina en su conjunto. Tampoco es posible compararlo al viejo concepto de Cono Sur, que surgió con motivo de la presencia de regímenes militares autoritarios en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Varios hechos dan cuenta y tienden a demostrar la existencia de esta nueva categoría regional denominada Sudamérica, entre los que se pueden citar los siguientes:

1. Creación del Banco del Sur con un capital de 7 billones de dólares.

2. Constitución de la Unión Sudamericana de Naciones (una especie de OEA, pero sin la presencia de Estados Unidos).

3. La solicitud expresa de Venezuela de integrar el MERCOSUR y una voluntad manifestada por Bolivia en el mismo sentido.

4. Las coinversiones previstas entre los países sudamericanos que involucran el aprovechamiento de la Cuenca del Orinoco en Venezuela, o el ambicioso megaproyecto de un oleoducto que iría desde este último país hasta Argentina.

5. La liquidación casi simultánea, en los países sudamericanos, de las deudas con el FMI y con el Banco Mundial, unidas a abiertas manifestaciones de mayor autonomía y rechazo a las injerencias y recetas externas.

6. El apoyo multimillonario de Venezuela a varios países sudamericanos. Como ejemplo cabe citar el apoyo a Argentina, adquiriendo títulos argentinos que no podían ser colocados en el mercado internacional, la participación financiera en cooperativas y programas de asistencia social en Bolivia y Uruguay, y la presencia de un banco venezolano, en este último país, que capitalizó a un banco quebrado.

7. La revisión de las condiciones de propiedad y funcionamiento de las empresas extranjeras en la producción de bienes y servicios públicos estratégicos.

Lo anterior ha favorecido un nuevo enfoque sudamericano, venciendo incluso algunas resistencias y reticencias internas que se han manifestado sobre todo en el interior del MERCOSUR. En efecto, ha habido constantes protestas de Uruguay y Paraguay por el incumplimiento de normas arancelarias y la libre circulación de productos, la falta de soluciones a las asimetrías admitidas frente a Brasil y Argentina o la incapacidad de conseguir el visto bueno para permitir acuerdos de libre comercio fuera del bloque, especialmente con los Estados Unidos.

Esas resistencias y reticencias también se han dado como consecuencia de la política en Bolivia de reivindicar un mayor excedente de las explotaciones de petróleo y gas, afectando los precios de esos energéticos que se exportaban a Brasil y Argentina. Paralelamente, ello en Chile ha producido problemas de abastecimiento del gas que proviene de Argentina, puesto que Bolivia ha prohibido la venta de ese energético al país andino, como consecuencia de su litigio histórico respecto a los impedimentos para lograr una salida propia al Océano Pacífico.

Límites y desafíos de las nuevas políticas económicas

En la caracterización de estas políticas económicas, y en sus resultados, hay elementos que provienen de resabios y de la continuidad de viejas y profundas estructuras. Los límites y desafíos a los que se enfrentan estas políticas reformistas, si bien procuran cambios profundos, no pueden obviar la influencia de factores históricos e incluso ideológicos que condicionan su prédica reformista.

En ese sentido, nos centraremos en tres consideraciones que representan desafíos o bien cuestionamientos que estas políticas económicas tienen, incluso, entre quienes aceptan el espíritu de cambio que las anima.

La primera consideración se refiere al manejo de la política en el terreno financiero. Debe recordarse que el neoliberalismo ha identificado o hace equivalente la macroeconomía al manejo exclusivo de la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria. Desde ese punto de vista, la macroeconomía se ha reducido a lo financiero. A tal grado que puede decirse que la misma se ha reducido a una macroeconomía financiera que, además de los gobiernos, manejan bancos centrales autónomos que sólo están atentos al control de la inflación. Este punto

ha sido reiterado por Ffrench-Davis (2005), Frenkel y Rapetti (2008), Galindo y Ros (2008) y Perrotini (2007), entre otros analistas latinoamericanos.

Cuando los regímenes de izquierda aquí referidos se alzaron con el triunfo electoral, el temor, sobre todo de los organismos financieros e inversores internacionales, fue de si estos nuevos gobiernos no volverían a caer en los graves problemas que los gobiernos de izquierda de los años 60 y 70 tuvieron con motivo de inflaciones desatadas, grandes déficits fiscales y bruscas devaluaciones. Por cierto, vale decirlo, estos regímenes del pasado (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú, particularmente) no padecieron esos fenómenos sólo por el manejo de sus políticas económicas, sino que sufrieron, con igual o mayor intensidad, las fuertes condicionantes y presiones políticas internas y externas que desestabilizaron sus gobiernos.

Esos temores se veían reflejados en los planteamientos programáticos de los partidos o coaliciones que condujeron al triunfo de estas nuevas izquierdas, los cuales, como en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, mantenían postulados de larga data con contenidos antioligárquicos y antiimperialistas. Es así que se expresaban propuestas tales como la nacionalización de la banca, profundas reformas agrarias, no pago de la deuda externa y otras del mismo estilo.

Esos temores y preocupaciones han casi desaparecido; varias razones abonaron en ese sentido. Por una parte hubo contactos que buscaron tranquilizar a los organismos financieros internacionales y al Tesoro norteamericano. Cabe mencionar, como ejemplo, la visita de Lula Da Silva a Estados Unidos, antes de asumir como Presidente, tratando de demostrar que su administración actuaría con mesura en el campo financiero. No sólo se buscaba disipar temores, sino que también se enviaba un mensaje a los especuladores que, en el caso de Brasil, ya estaban provocando una fuerte depreciación de la moneda bra-

sileña, incluso antes del ascenso de Lula a la presidencia de su país.

Por ese y otros motivos lo más importante es que la mayoría de estos nuevos gobiernos de izquierda han mantenido un fuerte y riguroso control financiero. Para ello se llevaron a cabo diferentes iniciativas: *a)* se ajustaron los egresos al nivel de los ingresos disponibles (con déficits fiscales inferiores a 1%, e inclusive con superávits), *b)* se utilizó un tipo de cambio flotante que se ha venido apreciando en términos de la moneda local, y *c)* se aplicó una política monetaria restrictiva a cargo del Banco Central, con altos niveles de interés con el objetivo, a su entender, de tratar de contener los niveles de inflación. Cabe mencionar que Ecuador no se ha decidido aún a cambiar el sistema de dolarización de su economía, pese a que el presidente Correa durante la campaña electoral lo criticó y manifestó el deseo de modificar ese sistema. El fantasma de la crisis argentina, cuando se cambió su sistema de convertibilidad basado en el patrón monetario de un peso = un dólar, ha sido factor importante para postergar esa decisión en Ecuador.

La coyuntura internacional ha sido favorable y ha colaborado para lograr tener bajo control las finanzas públicas, el tipo de cambio y la inflación, así como para aumentar las reservas financieras internacionales. Logros que han sido la envidia del FMI, institución que no tuvo ninguna intervención en esos éxitos.

La comunidad internacional ha reconocido y se ha congratulado de estos logros, convirtiendo a Chile, Brasil y Uruguay, en particular, en los ejemplos sudamericanos más conspicuos en ese tipo de comportamiento serio y ajustado, a su juicio, a los sanos principios de la macroeconomía. Mientras tanto, conviene subrayar que esa misma comunidad internacional mantiene una cierta y seria reserva frente a los demás regímenes de izquierda sudamericanos (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela) a los que tilda de “populistas” y “radicales”.

En suma y en términos generales los nuevos regímenes de izquierda no introdujeron grandes modificaciones en el manejo de la política macroeconómica financiera. En ese sentido, la tendencia ha sido el mantenimiento y la continuidad de las políticas convencionales y ortodoxas que muchos señalan como un resabio neoliberal.

Alabadas desde el exterior, estas políticas macroeconómicas no han dejado de ser cuestionadas en el interior de esos mismos países. Un primer cuestionamiento apunta a que en la coyuntura internacional vivida hasta el año 2008, que fue favorable en materia de exportaciones, la política macroeconómica se volvió procíclica, esto es, ajustó al alza los tributos y los gastos públicos y apreció la moneda nacional ante el dólar. Sin embargo, salvo Chile, ninguno de esos países tomó alguna medida de resguardo anticíclico por si la situación internacional cambiase, sea por la crisis financiera internacional y la recesión estadounidense o por los efectos de una inflación creciente (energéticos y alimentos), cuyo origen y efectos no pueden ser amortiguados sólo por el lado financiero.

Un segundo cuestionamiento, más profundo, es si la macroeconomía al atarse exclusivamente a buscar una estabilidad financiera (de precios y fiscal, preferentemente) no deja fuera objetivos relativos al desarrollo productivo y social. Sólo tomando a título de ejemplo las altas tasas de interés prevalecientes, la apreciación cambiaria y las altas reservas internacionales que se han acumulado, las preguntas que surgen son las siguientes:

1 ¿Con las altas tasas de interés no se está propiciando el ingreso de capitales especulativos que siempre generan preocupaciones sobre su permanencia en el corto plazo y la inestabilidad que su salida tiende a provocar en el mercado de capitales?

2. Beneficiadas por un tipo de cambio muy apreciado, ¿no se está impulsando un abultado déficit comercial, ya que las importaciones tienden a crecer a un ritmo mayor que las exportacio-

nes, por lo tanto no se está premiando la importación de tecnología externa y de bienes de consumo?

3. Con altas tasas de interés ¿no hay sectores económicos como las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que enfrentan fuertes limitaciones para acceder al crédito, limitando su importante papel en materia de empleo y, también, no se corre el riesgo de enfrentar una fuerte morosidad de los consumidores que son tomadores de créditos personales?

4. Aparte de mostrar un alto nivel de solvencia financiera ante la comunidad financiera internacional, ¿qué significado tiene acumular tantas reservas internacionales, mientras subsisten graves insuficiencias financieras en materia de infraestructura económica y necesidades en el campo social?

Una segunda consideración crítica apunta a los problemas de distribución del ingreso, o sea, de equidad. Las políticas económicas de los nuevos gobiernos de izquierda han enarbolado como aspecto central atacar los graves problemas sociales. Y mucho se ha logrado en materia de bajar los índices de pobreza e indigencia, aunque en la actualidad se avanza con más lentitud que en las primeras etapas de gobierno.

Pero lo más notorio e importante es que la desigualdad o inequidad en materia de distribución de ingresos se mantiene e incluso se profundiza, a nivel personal, funcional y territorial.

Sólo para mencionar el caso chileno, el 5% más rico tiene ingresos 15 veces mayores que el 5% más pobre (Ricardo Ffrench-Davis, 2005, 2008). Cabe resaltar que esa desigualdad es mucho mayor en otros países como Brasil, por ejemplo. Aunque en este país la desigualdad ha disminuido bajo el gobierno del presidente Lula Da Silva, aún el 20% más rico de Brasil tiene ingresos que son 28 veces mayores que el 20% más pobre de su población.

A nivel funcional, a pesar de los aumentos de salarios y la mejora en los niveles de empleo, la participación de los salarios

en el ingreso nacional en los países analizados aún no ha recuperado la merma que ha sufrido en la última década.

A nivel territorial la distribución del ingreso muestra claras diferencias entre regiones dentro de los propios países. Un ejemplo muy ilustrativo se observa en Bolivia, donde hay regiones que pretenden mayor autonomía de gestión, lo que lleva a un grave conflicto a nivel nacional. En última instancia, esta situación responde a que esas regiones pretenden mantener el control de los importantes recursos con que cuentan y así mantener niveles de ingresos superiores a las regiones más pobres del altiplano boliviano indígena. Casi todos los países registran situaciones parecidas, aunque cabe reconocer que menos críticas desde el punto de vista económico y político.

La conclusión a extraer es, en consecuencia, que en pleno auge de la producción y de las exportaciones, la pobreza y la indigencia han disminuido, pero nada apunta a que exista mayor equidad en las sociedades involucradas, o sea, que la distribución del ingreso sea más igualitaria.

Se intuye, además, dado que no hay demasiados estudios sobre el tema en la actualidad, que no ha habido grandes cambios en la concentración del capital. Más bien cabe suponer que esa concentración se ha agravado, ya sea por el avance de los monopolios privados, o bien por la existencia de importantes corporaciones nacionales y extranjeras que han hegemonizado sectores de la industria, el comercio y las finanzas, por la vía de la adquisición de empresas nacionales ya constituidas. En ese proceso de concentración merece mencionarse también la compra de grandes extensiones de tierra por parte de capitales extranjeros.

Una tercera consideración se refiere al desafío que representan los bajos niveles de inversión privada local que se observa en estas economías, en tanto aumenta mucho la inversión extranjera. Este fenómeno tiene mucha importancia en cuanto

al futuro de la expansión productiva de estas economías, en general poco diversificadas, con excepción de Brasil.

Los fenómenos de expropiación, mayor control nacional de los recursos en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, principalmente, y el control de sus precios (Argentina) influyen en la actitud inversora de las empresas extranjeras afectadas. Estas empresas, si se mantienen en el mercado, pueden utilizar como arma para ampliar su poder de negociación la no reinversión de sus utilidades, lo cual es un desafío a mediano y largo plazo en cuanto a la marcha de la inversión y la producción de los bienes y servicios involucrados, en su mayoría, estratégicos.

Comentario final

Un balance a esta altura debe considerarse muy preliminar, pero no hay ninguna duda de que se asiste a la búsqueda de nuevos derroteros o caminos alternativos de la política económica en los países sudamericanos. Es cierto que hay rasgos de continuidad de políticas ortodoxas en materia macroeconómica y problemas de equidad social y de inversión productiva, a lo que hay que agregar que estos gobiernos de izquierda tienen una enorme influencia de sus presidentes, es decir, son regímenes muy personalistas. Pero en todos los casos se observa una mayor sensibilidad hacia las cuestiones sociales, una clara modificación de las reglas respecto al capital extranjero, en algunos casos, y un nuevo mapa geopolítico y geoeconómico en la subregión sudamericana, la cual refleja perfiles nacionales más autónomos sustentados, entre otros factores, en un proyecto propio e inédito de integración en marcha, cuya viabilidad deberá ser evaluada en el curso de los próximos años, dado los próximos procesos electorales en los países sudamericanos y la posible influencia de la nueva administración estadounidense.

Referencias

- AMICO, F. "Argentina: Diferencias entre el actual Modelo de Dólar Alto y la Convertibilidad", *Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, vol. LVXX, núm. 264, abril-junio 2008, pp. 63-93.
- BLATTMAN, C., J. Hwang y J. G. Williamson. "The Terms of Trade and Economic Growth in the Periphery 1870-1983", NBER Working Paper 9940, agosto 2003. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w9940>.
- FFRENCH-DAVIS, R. *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores-CEPAL, Argentina, 2005.
- FFRENCH-DAVIS, R. "Los Desafíos Actuales de la Economía Chilena", *Investigación económica*, Facultad de Economía, UNAM, vol. LVXX, núm. 263, enero-marzo 2008, pp. 67-105.
- FRENKEL, R. y M. Rapetti. "Five Years of Competitive and Stable Exchange Rate in Argentina, *International Review of Applied Economics*, 2002-2007", vol. 22, núm. 2, marzo 2008, pp. 215-226.
- GALINDO, L. M. y J. Ros. "Alternatives to Inflation Targeting in México", *International Review of Applied Economics*, 2002-2007", vol. 22, núm. 2, marzo 2008, pp. 201-214.
- GARCÍA, M. "El Régimen de Metas de Inflación en Brasil: evaluación y lecciones de política para los países latinoamericanos", *Economía UNAM*, núm. 11, mayo-agosto 2007, pp. 47-63.
- KEYNES, J.M. "Proposals for an International Clearing Union", paper 6437, abril 1943 (HMSO, Londres), citado en A. P. Thirlwall, *Keynes and Economic Development*, University of Kent, UK, manuscrito.
- PERROTINI, I. "El Nuevo Paradigma Monetario", *Economía UNAM*, núm. 11, mayo-agosto 2007, pp. 64-82.

ÍNDICE

Prólogo	7
Mensaje con motivo del Seminario sobre Nuevas Políticas Económicas en América Latina <i>Raúl Arias Lovillo</i>	9
El neoliberalismo en América Latina <i>David Ibarra</i>	11
El caso de Ecuador: La política económica del gobierno de Rafael Correa (enero de 2007-abril de 2008) <i>Lucas Pacheco Prado</i>	29
El caso de Brasil: gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, primer y segundo mandato (enero de 2003-mayo de 2008) <i>Mónica Baer</i>	65
La política económica del actual gobierno del presidente Tabaré Vázquez (marzo 2005-mayo 2008) <i>Rubén Tansini</i>	85
El caso de Argentina: gobierno de Néstor Kirchner (mayo de 2003-diciembre de 2007) <i>Oscar Tangelson</i>	115
La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982 <i>Jaime Ros</i>	129
Reflexiones y balance actual sobre las nuevas políticas económicas en América Latina <i>Samuel Lichtensztejn</i>	163

Siendo rector de la Universidad Veracruzana
el doctor Raúl Arias Lovillo,
Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina,
de Samuel Lichtensztein (comp.)
se terminó de imprimir en marzo de 2009,
en Siena Editores, Calle Jade 4305, Col. Villa Posadas, Puebla, Pue.
La edición consta de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Se usaron tipos Century Schoolbook de 8:11, 9:12 y 10:14 puntos.
Formación: Aída Pozos Villanueva. Edición: Silverio Sánchez Rodríguez.